

UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA – UNOESC
CAMPUS DE CHAPECÓ – DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO – CONVÊNIO CPGD/UFSC

**FEDERALISMO: AUTONOMIA TRIBUTÁRIA
FORMAL DOS MUNICÍPIOS**

MESTRANDO: CELSO VEDANA

ORIENTADOR: PROF. DR. UBALDO CESAR BALTHAZAR

FLORIANÓPOLIS (SC), JANEIRO DE 2001

UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA – UNOESC
CAMPUS DE CHAPECÓ – DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO – CONVÊNIO CPGD/UFSC

**FEDERALISMO: AUTONOMIA TRIBUTÁRIA
FORMAL DOS MUNICÍPIOS**

FLORIANÓPOLIS (SC), JANEIRO DE 2001

UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA – UNOESC
CAMPUS DE CHAPECÓ – DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO – CONVÊNIO CPGD/UFSC

**DISSERTAÇÃO: FEDERALISMO: AUTONOMIA TRIBUTÁRIA
FORMAL DOS MUNICÍPIOS**

Elaborada por **CELSO VEDANA**, e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi julgada adequada para a obtenção do título de **MESTRE EM DIREITO**.

Florianópolis (SC), janeiro de 2001.

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar – (Presidente) - UFSC

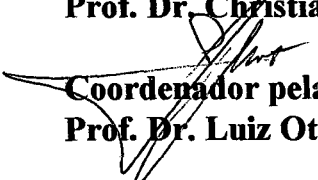
Prof. Dr. Indio Jorge Zavarizi – (Membro) - UFSC


Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel – (Membro) - UFSC

Orientador:

Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar

Coordenador do Curso:
Prof. Dr. Christian Guy Caubet


Coordenador pela UNOESC:
Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel

Aos meus filhos **Neuton Carlos,**
Anderson e Cassiano

A minha querida mãe **Alzira**, que nunca
permitiu a paralisação dos estudos.

AGRADECIMENTOS

As dificuldades naturais para realização desta dissertação estão relacionadas ao tempo dedicado ao trabalho que não me permitiram deixar de lado os deveres profissionais para aprofundar a pesquisa, foram superadas pelo desejo de conquistar o honroso degrau dos selecionados a concluir o curso de Mestrado.

Aos meus professores do curso, em especial, ao amigo e orientador Prof. Dr. **Ubaldo Cesar Balthazar** e a tantos quantos emprestaram seu incentivo, estímulo e colaboração.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABM = Associação Brasileira dos Municípios
ABRAV = Associação Brasileira de Vereadores
ADIMC = Medida Cautelar a Ação Direta de Inconstitucionalidade
BNDES = Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CBIM = Conselho Brasileiro de Integração Municipal
CF = Constituição Federal
CNM = Confederação Nacional de Municípios
CONFAZ = Conselho Nacional de Secretários Estaduais da Fazenda
CPMF = Contribuição pela Movimentação Financeira
FEF = Fundo de Estabilização Fiscal
FPE = Fundo de Participação dos Estados
FPM = Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF = Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBAM = Instituto Brasileiro de Administração Municipal
ICMS = Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGF = Imposto sobre Grandes Fortunas
INCRA = Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IOF = Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA = Instituto de Pesquisas Aplicadas
IPI = Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF = Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira
IPTU = Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA = Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR = Imposto de Renda
ISQN = Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI = Transmissão Causa Mortis e Doação, de Quais Bens ou Direitos
ITR = Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
IVA = Imposto sobre Valor Agregado
IVVC = Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis
LOAS = Lei Orgânica da Assistência Social
PAB = Piso de Atenção Básica
PIB = Produto Interno Bruto
STF = Supremo Tribunal Federal
STN = Secretaria do Tesouro Nacional
SUS = Sistema Único de Saúde

RESUMO

O Município na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi elevado à condição de ente federado, dotado de autonomia política para legislar sobre assuntos de interesse local, gerir e executar as funções administrativas e exercer as competências na arrecadação dos tributos próprios e na destinação das receitas transferidas constitucionalmente pela União e Estados membros e das transferências negociadas.

O Constituinte de 1988 foi levado a reconhecer e considerar a importância institucional da unidade municipal no ordenamento constitucional brasileiro, quando introduziu avanços sem precedentes na história do municipalismo mundial, uma vez que as conquistas ali consagradas inovam ao colocá-lo como ente federado, dotado de autonomia político-administrativa e tributária, não visto em outros sistemas constitucionais que se tenha conhecimento.

Apesar do reconhecido avanço e da conquista desta autonomia, o ente municipal foi, ao longo dos anos perdendo receitas, retiradas pelas sucessivas emendas constitucionais, fruto das desonerações dos tributos partilhados com Estados e Municípios, pela criação de tributos federais não partilhados e com a transferência de encargos administrativos especialmente nas áreas sociais como a saúde, educação, assistência social as pessoas carentes, às crianças e adolescentes, à terceira idade, à habitação, assistência à agricultura, geração de emprego e renda, saneamento básico e meio ambiente.

Repercutem os resultados negativos colhidos ao longo destes doze anos sob a égide da nova Constituição Federal de 1988, pela indecisão propositada do Governo e do Congresso Nacional em não regulamentar a forma de relacionamento dos entes federados, previsto no Parágrafo Único do art. 23 da Norma Constitucional. O sistema constitucional tributário compõe-se de normas que estabelecem a descrição e a competência dos tributos das três esferas de governo, forma e critérios de partilha das receitas e definidas as normas gerais mediante as leis complementares correspondentes.

O quadro apresentado resulta claramente em um processo de modernidade do sistema federativo adotado no Brasil, cujos poderes se sobressaem aos outros sistemas nacionais, recaindo a responsabilidade às entidades municipalistas de propor e exigir, mesmo que por meio da pressão e organização de estratégias de convencimento, o estudo e revisão do **Pacto Federativo**. No tocante as definições das competências administrativas e da elevação das receitas tributárias, principalmente mediante a revisão dos percentuais atualmente aplicados na partilha dos tributos federais que dão origem ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Comunicações e Transportes Intermunicipal e Interestadual (ICMS) no âmbito dos Estados membros. Também será necessário rever e ampliar a capacidade das receitas tributárias locais, incidentes sobre a propriedade e sobre o consumo de bens e serviços tipicamente locais, condição que poderá elevar a capacidade gerencial dos Municípios brasileiros e executores das políticas públicas junto à população.

ABSTRACT

The Municipal district in the Constitution of the Federative Republic of the Brazil of 1988, was elevated to the condition of federated entity, endowed with political autonomy to legislate on subjects of local interest, to manage and to execute the administrative functions and to exercise the competences in the collection of the own tributes and in the destination of the revenues transferred constitutionally by the Union and State-Members and of the negotiated transfers.

The representative of 1988 was taken to recognize and to consider the institutional importance of the municipal unit in the Brazilian constitutional system when it introduced unprecedented progresses in the history of the world municipalism, once to the conquest there consecrated they innovate when placing it as federated entity, endowed with political-administrative and tributary autonomy, not seen in another constitutional systems that knowledge is had.

In spite of recognized him progress and of the conquest of this autonomy, the municipal entity was along the years losing revenues, removed by the successive constitutional amendments that released the shared tributes and with States and Municipal districts, for the creation of federal not shared tributes and with the transfers of administrative responsibilities especially in the social areas as the health, education, social attendance to the lacking people, to the children and adolescents, to the third age, to the habitation, attendance to the agriculture, employment generation and income, basic sanitation and environment.

The negative results picked along these twelve years under the regiment of the new Federal Constitution of 1988, by the Government's purposed indecision rebound and of the National Congress in not regulating the form of relationship of the federated entities foreseen in the only Paragraph of the clause 23 of Constitution, doesn't happen with the tributary system that had inserted in this, the norms that establish the description and the tributes competence of the three government spheres, forms and approaches of partition of the revenues and defined the general norms by means of the corresponding complemental laws.

Before the presented picture they are patent the faiths in th modernity o the federal system adopted in Brazil, whose powers stand out him to the other national systems, relapsing the responsability to the municipalists entities proposing and demanding, even if by means of pressure and convinving estrategies organization, the study and revision of the FEDERAL DEAL. concerning of the administrative competences and tributary revenues elevation, principalmente, by the percentile revision ones now applied in the partition of the federal tributes that create the Participation Fund of the Municipal districts (FPM) and of the Tax on the Circulation of Goods and Services (ICMS) in the ambit of the States-members. It will also be necessary to review and to enlarge the capacity of the local tributary revenues, incident on the property and on the consumption of goods and services typically local, condition that can elevate the managerial capacity of the Brazilian Municipal districts and executioners of the public politics close to population.

SUMÁRIO

| | |
|--|--------|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPÍTULO I - O FEDERALISMO E O MUNICÍPIO | 6 |
| 1.1 Origem Histórica do Município | 6 |
| 1.1.1 A Origem do Município no Brasil | 7 |
| 1.1.2 O Município após a Constituição da República | 8 |
| 1.1.3 O Município na Federação Atual | 9 |
| 1.2 Conceito e Origem do Estado Federal | 12 |
| 1.2.1 Considerações sobre Federalismo | 14 |
| 1.3 O Sistema Federal Brasileiro | 18 |
| 1.4 Federalismo, Constituinte e a Constituição de 1988 | 20 |
| 1.4.1 Autonomia Política e Descentralização Administrativa a partir de 1988 | 23 |
| 1.5 Federalismo e a Unidade Municipal | 27 |
| 1.5.1 A Efetiva Autonomia Municipal | 30 |
| CAPÍTULO II - O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E O MUNI- CÍPIO | 32 |
| 2.1 Noções do Sistema Constitucional Tributário | 32 |
| 2.1.1 O Estado, o Direito e o Poder Econômico | 33 |
| 2.1.2 O Direito Constitucional Tributário | 35 |
| 2.1.3 Conceito de Sistema Tributário | 37 |
| 2.2 O Sistema Tributário Nacional na Constituição de 1988 | 41 |
| 2.2.1 A Estrutura Tributária na Constituição de 1988 | 43 |
| 2.2.1.1 Impostos da União | 43 |

| | |
|--|-----|
| 2.2.1.2 Impostos dos Estados e do Distrito Federal | 44 |
| 2.2.1.3 Impostos dos Municípios | 44 |
| 2.2.2 A Estrutura Tributária e a Partilha das Receitas Tributárias | 45 |
| 2.3 O Município no Sistema Tributário Nacional | 50 |
| 2.3.1 Avanços do Direito Tributário e a Inclusão do Município na República | 51 |
| 2.3.2 A Conquista da Autonomia Constitucional Tributária do Município | 52 |
| 2.4 A Repartição das Receitas Tributárias e os Municípios | 54 |
| 2.5 Os Municípios e uma Nova Ordem Tributária | 57 |
| CAPÍTULO III - O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 | 60 |
| 3.1 O Município e a Constituição de 1988 | 60 |
| 3.1.1 A Controvérsia doutrinária acerca do Município como Ente Federado | 61 |
| 3.1.2 A Garantia Jurídico-Constitucional e os Municípios | 64 |
| 3.1.3 Fundamentos e Requisitos à Autonomia do Município | 69 |
| 3.2 O Município e as Competências Constitucionais | 72 |
| 3.2.1 Competências Municipais Políticas | 74 |
| 3.2.2 Competências Municipais Administrativas | 79 |
| 3.2.2.1 Competências Municipais Administrativas Privativas | 80 |
| 3.2.2.2 Competências Administrativas Comuns | 83 |
| 3.2.2.3 Competências Administrativas Concorrentes e os Municípios .. | 89 |
| 3.2.2.3.1 Política de Educação | 91 |
| 3.2.2.3.2 Política de Saúde | 94 |
| 3.2.2.3.3 Política Agrícola | 98 |
| 3.2.2.3.4 Política de Assistência Social | 99 |
| 3.2.2.3.5 Política de Segurança no Trânsito | 102 |

| | |
|---|-----|
| 3.2.3 Competências Municipais Tributárias | 103 |
| 3.2.3.1 Dos Impostos Municipais | 104 |
| 3.2.3.2 Das Taxas | 112 |
| 3.2.3.3 Das Contribuições de Melhoria | 114 |
| 3.3 O Município: Ente Autônomo ou Dependente? | 116 |
| 3.3.1 Requisitos Constitucionais e Legais da Autonomia do Município..... | 122 |
| 3.3.2 Causas da Dependência dos Municípios | 124 |
| CONCLUSÃO | 127 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 129 |
| ANEXOS | 133 |

INTRODUÇÃO

Desenvolver uma análise detida e crítica do Município brasileiro contextualizando a sua origem histórica que remonta o Império Romano e seguindo a trajetória até hoje, como instituição de vanguarda no cenário nacional, na qualidade de ente estatal capaz de resolver os problemas sociais e estar ao lado do cidadão, quando este assim o desejar, este é o objetivo que a presente dissertação se propõe a executar.

A pesquisa se desenvolve em três capítulos distintos que abordam desde o surgimento do Município e se consolida com a inserção do mesmo no sistema constitucional federativo brasileiro. Passa pela análise do sistema de arrecadação de tributos, a forma de distribuição dos mesmos e é complementado com uma análise detalhada das competências político-administrativas e tributárias, reafirmando a autonomia do ente municipal com dependência financeira.

A Constituição Federal de 1988 traz presente a mais moderna e avançada organização institucional do Município que se tem conhecimento. Isto vem confirmar o progresso da visão do Constituinte de 1988 ao dar tamanha importância e destaque ao papel a ser exercido por este ente estatal, já que além de manter o sistema federativo da Constituição de 1967, consignou na Carta Magna a condição de ente federado com plena autonomia nos aspectos político-administrativo e

tributário.

O Capítulo I – **O Federalismo e o Município** trata de historiar a origem e progresso do Município até os dias de hoje, situando o Estado Federal como um sistema adequado e que prolifera no sentido de distribuir de forma equilibrada as atribuições das três esferas de governo ao qual se insere o Município, com uma análise do Sistema Constitucional Federativo do Brasil, especialmente quando aborda os aspectos da autonomia política e da descentralização administrativa em evolução a partir da promulgação da norma constitucional de 1988.

Esta concepção é reafirmada por Reis Friede ao dizer que:

“Temos, portanto, que mais uma ordem jurídica veio integrar-se à União e aos Estados-membros para compartilhar o exercício da soberania federal: a que diz respeito à autonomia política, administrativa e financeira do Município, forjando (ou, no mínimo, reafirmando) a essência multifacetada da nossa federação”¹.

No Brasil o princípio fundamental garantidor da parceria cooperativa das unidades federadas vem consagrados no art. 1º, da Constituição Federal de 1988, e que estabelece a participação efetiva do Município compondo e formando o Estado Democrático de Direito. O mesmo se complementa com o art. 18, da mesma norma, quando vem dar guarida aos argumentos da legitimação do Município com fins de auto organização político-administrativo do governo local e especialmente ganhando força no Capítulo IV, que trata exclusivamente dos poderes conferidos aos Municípios.

O Capítulo II – **O Sistema Tributário Nacional e o Município** promove uma análise conceitual do Estado Nacional e sua força normativa constitucional ao determinar as regras do jogo, ditar normas gerais disciplinadoras do poder de polícia e limitador do exercício pleno do direito pelos Municípios, que implica em menor benefício na arrecadação financeira destes entes federados.

A matriz tributária no ordenamento constitucional brasileiro é altamente

¹ Friede, Reis. **Curso de Teoria Geral do Estado**, p. 125.

inibidora da ação municipal no campo da arrecadação das receitas, compatíveis com a carga de compromissos assumidos ou impostos aos Municípios brasileiros a partir de 1988.

É inegável a autonomia legada ao Município para legislar e cobrar os tributos de sua competência, como afirma Roque Antonio Carrazza², mas que vem acompanhado da limitação na capacidade contributiva afeta aos tributos de competência municipal, onde encontram melhor ambiente para formação da base de cálculo, em especial relativa ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISQN), em Municípios com alta densidade de população urbana ou que a demanda por serviços de base tributária local estejam mais presentes.

A estrutura tributária no sistema brasileiro privilegia a concentração de receitas na União, fortalece a arrecadação dos Estados-membros e penaliza as unidades municipais, mais precisamente dos Municípios considerados de médio e pequeno porte que formam um contingente superior a cinco mil unidades municipais federados, consideradas as condições e a capacidade contributiva da população dos mesmos.

A que se ressaltar também e os estudos concentram especial atenção na questão da partilha das receitas entre as três esferas de governo, com alguns ganhos adicionais significativos proporcionados pela elevação dos percentuais de participação dos Municípios nas Transferências Constitucionais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no âmbito federal e do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Comunicações e Transportes Intermunicipal e Interestadual (ICMS) de competência dos Estados, mas que ao longo dos doze anos após a promulgação da constituição foram sendo paulatinamente retirados com as constantes desonerações dos tributos partilhados, com isto, provocando uma corrosiva distorção no sistema constitucional tributário em vigor e na propalada autonomia financeira dos Municípios.

² “Instituindo e arrecadando livremente seus tributos, o Município reafirma sua ampla autonomia, em relação às demais pessoas jurídicas”. Carrazza, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional**

As Tabelas (Anexos V e VI) demonstram claramente a composição do Sistema Tributário Nacional, evolução da arrecadação nos três níveis de governo e a perversa partilha das receitas que ano após ano reduz a participação dos Municípios no total da receita tributária disponível a patamares que comprometem os serviços e o atendimento básico à população local.

O Capítulo III – **O Município na Constituição de 1988** encerra a presente dissertação fazendo uma ampla interpretação e inserção no campo do direito constitucional relacionado ao sistema federativo brasileiro, o qual garante a supremacia dos requisitos e princípios que elevam os Municípios à qualidade de ente federado, dotado de autonomia político-administrativa e tributária, o que vem confirmado pelos mais renomados constitucionalistas ao reafirmarem esta condição inatacável, previsto no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, ou seja, de que *“Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado”*, onde se encontra inserido o Município.

A autonomia política como já abordado, é conferida ao Município com base no art. 29, da Constituição Federal de 1988, que dá poderes de auto governo ao ente local mediante a elaboração da Lei Orgânica Municipal, em “legislar sobre assuntos do seu peculiar interesse”, art. 30, da Carta Magna, de estabelecer normas gerais sobre o funcionamento da administração pública municipal, as chamadas competências administrativas e também de instituir, regulamentar e cobrar tributos de sua competência, previstos no Sistema Tributário Nacional, art. 156, da Norma Constitucional.

Configuram-se consagrados na Constituição Federal de 1988 os princípios fundamentais do Direito Constitucional que dão guarida aos Municípios brasileiros de exercerem e não abdicarem da condição de entes federados, dotados de plena autonomia político-administrativa e tributária, mas que, pela condição de fragilidade do sistema federativo, perdem gradativamente a sua capacidade gerenciadora, face à retirada permanente das receitas financeiras e a também gradual ampliação das atribuições administrativas (transferência de encargos) junto às comunidades locais.

As tabelas e quadros que compõe os anexos ao presente estudo ilustram claramente a situação de desconforto a que foram submetidos os entes federados municipais e que remetem estes a reivindicar com maior firmeza e determinação a revisão do “pacto federativo”, principalmente no que se refere à eliminação das causas da dependência dos Municípios em função da prática política dos governantes em utilizar-se do instituto das transferências constitucionais negociadas (convênios), para manter o poder de barganha política junto às comunidades locais, em nome da democracia participativa nos planos, programas e ações dos entes supra nacionais, União e Estados-membros.

De qualquer forma, a pesquisa procura recomendar o aprofundamento dos estudos visando aprimorar a visão e compreensão sobre tão importante tema, com especial atenção a questão da falta de iniciativa do Governo Federal e dos Congressistas de estabelecerem as normas regulamentares sobre o relacionamento e parcerias cooperativas a serem pactuadas.

CAPÍTULO I

O FEDERALISMO E O MUNICÍPIO

1.1 Origem Histórica do Município

O Município teve origem e se desenvolveu como unidade político-administrativa na República Romana³, *municipium*, a partir de agrupamentos de famílias que formavam as cidades conquistadas pelos exércitos romanos. Em troca do direito de cidadania e do exercício do direito de dirigir as cidades, pagavam impostos, prestavam serviços ao governo, e cumpriam fielmente a obediência às leis locais que emanavam de um Conselho Municipal, formado por cidadãos escolhidos periodicamente e com funções semelhantes as do Senado Romano⁴.

Este regime logo foi transplantado por Júlio César, às Colônias da Itália, às Províncias conquistadas da Grécia, Gália e Península Ibérica e para outros países, como a França, Espanha e Portugal, por influência da “dominação bárbara que

³ “Na República Romana, os Municípios se constituíam de agrupações de famílias, reunidas em uma circunscrição territorial, que gozavam do direito de cidadania romana, tendo, em troca, a obrigação de pagar a Roma certos tributos e servirem a seus exércitos”. Ferreira, Wolgran Junqueira. **O município à luz da Constituição Federal de 1988**, p.12.

⁴ “As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*) e se repartiam em duas categorias (*municipia caeritis e municipia foederata*), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do Direito vigente (*jus italicum*)”. Meirelles, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, p.25.

sucedeu à hegemonia romana”.

O Município seguiu nesta condição até a implantação da Monarquia Portuguesa, que procurou assegurar a definição de seus limites com a Espanha, exigindo o apoio da burguesia, para contrabalançar a influência do clero e da nobreza. Para isto contava com a organização da sociedade mediante o estabelecimento de leis municipais, a nomeação de magistrados (alcaides, alvazis, juízes e homens bons) e ampliando o número de conselheiros do reino de Afonso Henriques em 1139⁵.

1.1.1 A Origem do Município no Brasil

No Brasil os municípios surgiram por determinação expressa nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas do período colonial, com as atribuições de organização política, administrativa e judicial, comandados pelas Câmaras Municipais, constituídas de um Presidente (atual Prefeito), três Vereadores, dois almotacéis e um escrivão, além da nomeação de encarregados administrativos.

Uma representação das Províncias brasileiras é recebida pela Corte de Lisboa no ano de 1614, na tentativa de obter maiores poderes da coroa portuguesa, restando à mesma, orientações para seguirem as determinações das ordenações.

A Constituição Imperial de 25.3.1824 instituiu as Câmaras Municipais nas cidades e vilas existentes e nas que serão formadas, presididas pelo vereador mais votado, que tinha como atribuições governar as finanças e as funções municipais então determinadas ao centralismo provincial, cuja reforma constitucional foi implementada pelo Ato Adicional de 1834. A administração dos interesses locais foi transferida às Assembléias Legislativas Provinciais. Neste período as Câmaras (Municípios), não passaram de uma divisão territorial, com algumas atribuições administrativas, seguindo-se praticamente até o advento da Constituição

⁵ “Como Município romano, a Comuna portuguesa passou a desempenhar funções políticas e a editar suas próprias leis, de par com as atribuições administrativas e judicantes que lhe eram reconhecidas pelos

Republicana.

1.1.2 O Município após a Constituição da República

Houve um significativo avanço do municipalismo com a implantação do governo republicano e a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 24 de fevereiro de 1891, que em seu artigo 68 dispunha: *“Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”*⁶.

As Constituições posteriores não alteraram o forte centralismo dos governos da União e dos Estados membros, e o predomínio sobre os interesses das comunidades locais. Mesmo no período em que a comunidade elegia seus representantes locais, prevaleceram as influências do governo central sobre os governos das cidades com a formação de oligarquias, desmandos e opressão do coronelismo dominante.

Na concepção do municipalista Hely Lopes Meirelles, o Município é visto sob três aspectos: *“o sociológico, o político e o jurídico”*⁷. Está investido portanto o Município brasileiro de poder público, podendo atuar nos campos do direito público e privado, mantendo sempre a sua personalidade, seus princípios e autonomia reservados pela Constituição Federal.

Do ponto de vista sociológico, o Município é definido como um agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, reunidas para satisfação de necessidades e desempenho de atribuições coletivas de seus membros.

Como ente político, é uma entidade estatal de terceiro grau, na ordem política com atribuições próprias e governo autônomo, ligado aos membros superiores por

senhores feudais”. Meirelles, Hely Lopes. Op. cit., p.26.

⁶ “Coerente com este princípio federativo, a Constituição da República determinou que os Estados se organizassem de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Meirelles, Hely Lopes. Op. cit., p.31.

meio de laços constitucionais indestrutíveis.

Como entidade jurídica, é pessoa jurídica de direito público interno, com capacidade civil para exercer direitos e contrair obrigações. Os aspectos político e jurídico são objeto de regramento constitucional e legal.

1.1.3 O Município na Federação Atual

O Município brasileiro a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 passou a condição de entidade estatal⁸, desfrutando de autonomia política, administrativa e financeira, atuando paralelamente à União e aos Estados em assuntos de competência privativa tais como legislar sobre assuntos de interesse local.

Face às atribuições assumidas pelos Municípios brasileiros, assim se expressa Meirelles:

“Diante de atribuições tão eminentemente políticas e de um largo poder de autogoverno, a sua posição atual, no seio da Federação, é de entidade político-administrativa de terceiro grau, como bem salientam os mais autorizados comentadores da Constituição”⁹.

Estudos sobre os países que adotam o sistema federativo indicam que na sua grande maioria, a distribuição do poder ocorre com base na distribuição dual, ou seja, o governo central e os governos regionais. Estados membros, e a partir deles vê-se regulado o funcionamento dos governos locais, restritos de autonomia aos limites das determinações das unidades subnacionais.

No caso brasileiro, segundo José Afonso da Silva, os Municípios fazem parte da estrutura da Federação:

⁷ Meirelles, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, p.57.

⁸ “De início, a Constituição da República de 1988, corrigindo falha das anteriores, integrou o Município na Federação como entidade de terceiro grau (arts. 1 e 18)”. Meirelles, Hely Lopes. *Op.cit.*, 1995, p.36.

⁹ Meirelles, Hely Lopes. *Op. cit.*, 1995, p.38.

“Mas, no Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se, nela, realmente três esferas governamentais: a da União (governo federal), a dos Estados Federados (governos estaduais) e a dos Municípios (governos municipais), além do Distrito Federal, a que a Constituição agora conferiu autonomia”¹⁰.

Paulo Bonavides traça o perfil do Estado membro como ente federado esquecendo de afirmar que o Município brasileiro está, a partir da Constituição de 1988 na mesma condição, quando afirma:

“São as unidade federadas Estados verdadeiros na medida em que atuam como sistema completo de poder, com legislação, governo e jurisdição própria, nada tolhendo o exercício das faculdades de organização e competência atribuídas pela Constituição Federal”¹¹.

Muitos são os constitucionalistas e estudiosos da Teoria Geral do Estado que afirmam não estar o Município na condição plena de ente federado. A pesquisa que ora está sendo desenvolvida tem a preocupação de estudar, identificar e tentar esclarecer qual o papel do Município frente às atribuições transferidas pela Constituição Federal de 1988, e o tratamento dispensado pelos governantes dentro do pacto federativo.

Preliminarmente, o trabalho procura descrever a vontade do constituinte brasileiro, o qual inseriu o Município como ente da federação, determinando-lhe competências políticas, administrativas e financeiras, para eleger seus representantes, elaborar a própria Lei Orgânica (Constituição Municipal), organizar a administração pública local, legislar sobre assuntos de seu peculiar interesse e arrecadar seus tributos.

Apesar do centralismo existente de parte da União, especialmente, e dos

¹⁰ Silva, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p.621.

¹¹ Bonavides, Paulo. **Ciência Política**, p.185.

Estados membros, mais notadamente em relação às retenções de receitas, José Luiz Quadros de Magalhães reconhece a atual posição do Município ao dizer:

“A partir da Constituição de 1988, os Municípios brasileiros não só mantêm sua autonomia como conquistam a posição de entes federados, podendo, portanto, elaborar suas Constituições municipais (chamadas pela Constituição de lei orgânicas), organizando os seus Poderes Executivo e Legislativo e promulgando sua Constituição sem que seja possível ou permitida a intervenção do Legislativo estadual ou federal para a aprovação da Constituição municipal”¹².

A falta de representação no Congresso Nacional, historicamente considerando que os Senadores são representantes dos Estados membros, não é razão suficiente a que o Município venha perder a condição de ente federado e os demais atributos constitucionais, mesmo porque se verifica no parlamento brasileiro uma completa falta de sintonia dos congressistas com suas bases eleitorais e com a defesa dos interesses dos Estados membros e Municípios, justo motivo para admitir o centralismo que impera no governo nacional.

Mesmo que a atuação parlamentar não atenda às expectativas dos entes federados, a simples inclusão do Município no sistema federativo é um grande alento, como afirma Janice Helena Ferreri Morbidelli:

“Revigorou-se o sistema federativo brasileiro e surgiu de forma inovadora no cenário internacional, na medida em que elegeu o Município, como pessoa jurídica de direito público interno, ao lado da União, Estados e Distrito Federal, todos autônomos, integrantes da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil”¹³.

1.2 Conceito e Origem do Estado Federal

O federalismo ou estado federal é concebido no âmbito dos teóricos e

¹² Magalhães, José Luiz Quadros de (coord.). **Pacto Federativo**, p.17.

¹³ Morbidelli, Janice Helena Ferreri. **Um novo Pacto Federativo para o Brasil**, p.188.

estudiosos do assunto como a congregação ou aliança de Estados-membros, que formam entre si um pacto para preservação da autonomia política e administrativa e da soberania da federação, podendo corresponder a determinada forma de organização dos Estados.

O termo *federal* é derivado do latim *Foedus*, o qual significa pacto. Para Roque Antonio Carrazza, significa:

“De qualquer modo, podemos dizer que *Federação* (de *foedus*, *foedoris*, aliança, pacto) é uma associação, uma união institucional de Estados, que dá lugar a um novo Estado (o Estado Federal), diverso dos que dele participam (Estados-membros). Nela, os Estados federados, sem perderem suas personalidades, despem-se de algumas tantas prerrogativas, em benefício da União de Estados. A mais relevante delas é a *soberania*”¹⁴.

O termo federal é conceituado pelos mais modernos constitucionalistas como sendo uma parceria cooperativa, regulada por um pacto entre as unidades federadas e uma bem definida divisão de poderes entre eles.

O Estado Federal tem origem na Confederação dos novos Estados, sendo que esta se dá por volta de 1643, devido à situação política e jurídica de quatro colônias inglesas, que resolveram celebrar um acordo criando a Confederação da Nova Inglaterra. Este ato culminou no movimento das treze colônias inglesas em 1776, declarando-se os Estados livres, com a Declaração de Independência.

Sucessivamente seguiram-se:

“Esses precedentes influenciaram para que se chegasse a Declaração de Independência e para que alguns anos depois em 1781, fosse assinado um tratado, que se tornou conhecido como Artigos de Confederação. O congresso intercolonial passou a denominar-se *Os Estados Unidos Reunidos em Congresso*, evoluindo depois para *Estados Unidos da América*”¹⁵.

Com este ato as Colônias passaram a Estados e se tornaram soberanas com

¹⁴ Carrazza, Roque Antonio. Op.cit., p.89.

competências, na gestão do poder, jurisdição e direitos, inicialmente na condição de Confederação.

Em maio de 1787, não consolidado a harmonia e independência dos Estados, duas correntes integrantes do tratado confederado, se reuniram na cidade de Filadélfia e propuseram que:

“todos os Estados adotassem uma Constituição comum e se submetessem, para determinados assuntos a um governo central que teria atribuições definidas na própria Constituição e, para desempenhá-las, teria suas próprias fontes de recursos financeiros, sem depender de requisições ou de contribuições voluntárias dos Estados”¹⁶.

Como consequência verificou-se:

“O resultado dessa disputa foi à adoção da forma federativa, criando-se o Estado Federal, preso a uma série de princípios e a um mecanismo de governo que sintetizavam as aspirações fundamentais das diferentes correntes de opinião.

Na base da Constituição que foi adotada está a crença nos direitos naturais do indivíduo, o que determinou a criação de uma forma de Estado e de governo que impedisse a concentração do poder nas mãos de um indivíduo ou de um pequeno grupo”¹⁷.

Com efeito, destas manifestações da vontade de liberdade e independência nascia uma nova forma de governo que impunha uma hierarquia de subordinação dos Estados-membros ao Estado federal, sem perder na sua essência a autonomia para gerir funções de governo que atendessem aos preceitos reafirmados de liberdade e independência, como afirma Dalmo de Abreu Dallari diante da clareza e supremacia da norma constitucional:

“Em síntese, é afirmada a supremacia da Constituição à qual o governo federal e os estaduais devem ser submissos. Mas,

¹⁵ Dallari, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal. Série Princípios*, p.11.

¹⁶ idem, p. 13.

¹⁷ Idem, p.13-14.

paralelamente, é reconhecida a independência recíproca dos governos, não havendo entre eles qualquer relação de subordinação”¹⁸.

1.2.1 Considerações sobre Federalismo

A organização do Estado Federado, segundo Paulo Bonavides, expressa na concepção de Georges Scelle, passa ao menos por dois princípios capitais, que são a chave do sistema federativo, ou seja “*a lei da autonomia e a lei da participação*”¹⁹.

Na lei da participação os Estados-membros necessariamente devem dedicar vontade política de organizarem-se e deliberar no conjunto destas células, a construção da soberania da federação e estabelecer os instrumentos institucionais do exercício desta soberania. Neste caso o princípio integrador e a preservação do Estado unitário, que corresponde em suma a pactuação entre as unidades federadas para um único objetivo, e reforça o sentido de cooperação e ampliação na prática da gestão participativa, na autonomia e interdependência das partes envolvidas no pacto.

Mediante a lei da autonomia concretiza-se o caráter estatal das unidades federadas e o princípio da obediência a uma ordem constitucional, onde estão estabelecidas as competências dos poderes instituídos: poder executivo, poder legislativo e poder judiciário. Estas bases devem ser construídas a partir de uma norma constitucional que preserve a integridade da federação e a soberania, pois todas as unidades federadas devem zelar por esta soberania, preservando por outro lado, as características e peculiaridades locais e regionais dos governos subnacionais e locais.

Neste contexto Paulo Bonavides tem presente que:

“A participação e a autonomia são processos que se inserem na ampla moldura da Federação, envolvidos pelas garantias e pela

¹⁸ Ibidem, p.42.

¹⁹ George Scelle. In: Bonavides, Paulo. Op. cit., p.181.

certeza do ordenamento constitucional superior – a Constituição Federal, cimento de todo o sistema federativo. Tanto a participação como a autonomia existem em função das regras constitucionais supremas, que permitem ver na Federação, como viu Tocqueville no século XIX, duas sociedades distintas, *encaixadas uma na outra*, a saber, o Estado federal e os Estados federados harmonicamente superpostos e conexos”²⁰.

O Estado federal toma forma e substância própria para decidir em nome das unidades federadas quanto às relações com outras nações fora do âmbito interno, o que significa preservar a soberania e a independência do seu território e do seu povo, relacionar-se em todos os sentidos com outras federações econômica e politicamente.

Algumas características surgem como ponto de referência ao Estado federal que consolidam a idéia de obediência pelos Estados-membros ao poder central, sendo a principal delas ao princípio da obediência constitucional, que Bonavides expressa:

“(...) Bem diferente é a situação numa federação, pois aqui os Estados que a integram aceitam uma Constituição comum e, como regra, não podem deixar de obedecer a essa Constituição e só têm os poderes que ela lhes assegura”²¹.

Convém também ilustrar que a preservação da integridade institucional do Estado federado no âmbito interno se manifesta quando à norma constitucional mantêm rígidas regras de unidade dos entes federados visando a harmonia e o respeito ao poder central e com estes princípios ficam asseguradas às vinculações destas unidades subnacionais.

As regras deste jogo devem estar bem definidas na Constituição federal quanto, especialmente, aos aspectos da soberania do poder central sobre as demais unidades federadas e também quanto a autonomia destas unidades, política, administrativa e financeiramente, para isto segundo Dallari, deve ser observado que:

²⁰ Bonavides, Paulo. Op. cit., p.181.

²¹ Dallari, Dalmo de Abreu. Op. cit., p.15.

“A decisão de ingressar numa federação é um ato de soberania que os Estados podem praticar, mas, quando isso ocorre, pode-se dizer que essa é a última decisão soberana do Estado. Realmente, a partir do ingresso na federação, a soberania pertence à União, e os federados, embora gozando de autonomia, ficam sujeitos ao que dispõe a Constituição federal, sendo obrigados a obedecer e cumprir, em relação a certos assuntos, as decisões do governo central”²².

Talvez as mais importantes características ou princípios a serem observados para harmonia interna na relação dos entes federados Municípios com o poder central e Estados membros, estejam alicerçadas numa correta e bem articulada definição constitucional das competências.

Neste aspecto Dalmo de Abreu Dallari é enfático em afirmar:

“É indispensável, antes de tudo, que a distribuição das competências entre a União e os Estados seja feita na própria Constituição, para não haver risco de que a perda ou a redução excessiva das autonomias rompa o equilíbrio federativo ou mesmo anule a federação, criando um Estado que na realidade, seja unitário pela centralização do poder”²³.

O equilíbrio no estabelecimento das competências constitucionais para a União e para as unidades federadas visando assegurar a autonomia de cada centro de poder torna-se indispensável, bem como distribuí-las de forma a que estejam garantidas a independência e autonomia da gestão dos problemas regionais ou locais, visando impedir a possibilidade de conflitos entre o poder central e as unidades subnacionais.

Estas normas devem fixar as competências próprias e exclusivas do Estado federal e das unidades federadas, estando estas definidas com clareza no sistema confederado americano, o que não é o caso do sistema federal brasileiro.

A manutenção da autonomia entre o poder central e os entes federados

²² Idem, p.17.

²³ Idem, p.18.

corresponde em suma na distribuição das competências próprias e exclusivas dos poderes, importando neste sentido, verificar esta relação tanto na transferência de encargos administrativos como na respectiva autonomia de recursos financeiros para suportar a execução destas atividades.

Busca-se mais uma vez a transcrição de Dalmo de Abreu Dallari, para absorver o entendimento do tema, quando este afirma:

“Por esse motivo, é indispensável que, ao ser feita a distribuição das competências, sejam distribuídas, em medida equivalente, as fontes de recursos financeiros, para que haja equilíbrio entre encargos e rendas. Não havendo tal equilíbrio, duas hipóteses podem ocorrer: ou a administração não consegue agir com eficiência, e necessidades fundamentais do povo deixam de ser atendidas ou recebem um atendimento deficiente; ou o órgão encarregado do serviço solicita recursos financeiros de outra fonte, criando-se uma dependência financeira que acarreta, fatalmente, a dependência política”²⁴.

Neste sentido, a Constituição federal deverá estabelecer de forma expressa as regras do jogo, que importem em desconcentrar o poder político, administrativo e também financeiro, no sentido de assegurar a qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado e disponíveis à sua população, levando em consideração, neste caso, que o indivíduo está próximo do governo local, sendo servidos por estes e distantes do poder central.

1.3 O Sistema Federal Brasileiro

O Brasil Império era um Estado juridicamente unitário e dividido em províncias. A federação surge no Brasil através do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que também instituiu a República.

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 consolidou o federalismo e previu muitos poderes para os Estados Federados. Chamou-se a isto de federalismo

²⁴ Idem, p.20.

dualista, pois a descentralização de poderes foi, muito rígida, tanto que os Estados tinham os chamados poderes remanescentes: tudo o que não estava especificado para a União, pertencia aos Estados.

A forma de organização do Estado federado brasileiro, moldurado no sistema federativo americano, possui algumas características que o difere daquele, a começar na sua constituição, uma vez que o Estado federal americano nasceu da reunião das colônias inglesas que se tornaram independentes e garantindo entre elas a manutenção de uma relativa autonomia dos Estados federados, ao passo que o sistema brasileiro é constituído de uma idéia de independência da nação como um todo.

O sistema federalista surge do poder central, considerando os Estados federados como unidades subnacionais e por conseguinte, meros figurantes na definição das competências residuais políticas e basicamente administrativas, cujos objetivos seriam de executar funções na solução dos problemas ocasionados pelas diferenças regionais e a manutenção da representação política do poder central.

Ilustra com clareza Celso Ribeiro Bastos o sentimento da classe política ao verem suas prerrogativas governistas sendo reduzidas, quando assim expressa:

“Desde o surgimento da República, a forma federativa é temida pela classe política. A descentralização do poder nunca agradou nossos governantes, que vêem a autonomia dos Estados como instrumento político nefasto, capaz de desafiar as decisões do governo federal (...)”²⁵.

As sucessivas Constituições nacionais após a República alternaram períodos com conquistas de relativa autonomia dos entes federados, com algumas referências aos entes municipais, especialmente a Constituição de 1934 que estabeleceu o sistema cooperativo de federalismo, ou seja, definiu o que seriam competências concorrentes. Não foram duradouras estas conquistas já que a Constituição de 1937 transformou o governo em um poder centralizador, seguindo os períodos da ditadura do governo de Getúlio Vargas e a ditadura militar a partir de 1967, reforçando a

²⁵ Bastos, Celso (coord.). **Por uma Nova Federação**, p.64.

forte centralização em favor do Estado nacional.

Somente a Constituição Federal de 1988 restabeleceu a federação no sentido da descentralização do poder, quando trouxe expressamente, em seu artigo 1º, o Município na condição de ente federado, dotado de certa autonomia, limitando o predomínio do Estado sobre o Município.

Reforça Celso Ribeiro Bastos, como imperiosa e necessária à descentralização do poder quando desnuda o modelo brasileiro de federação travestido de constante paternalismo, desmandos e demagogia²⁶.

A Constituição Federal confere relativa autonomia política, administrativa e financeira (no campo do Sistema Tributário) aos Estados e Municípios, mas não permite que estes modifiquem a organização essencial da União (soberania), ficando assegurada a relação intergovernamental de subordinação com o poder federal.

Os conflitos que perduram no sistema federal brasileiro tem origem na falta de coerência entre o que é estabelecido na norma constitucional e o que vem sendo exercido na prática, essencialmente quanto à ordem política, econômica e administrativa do governo central e das unidades federadas.

Na realidade não estão sendo atendidos os reclamos da sociedade, no tocante a satisfação das suas necessidades, aliado a quebra permanente da harmonia nas relações intergovernamentais, na desobediência sem precedentes nos aspectos da arrecadação de tributos de parte dos maiores contribuintes, que corroem as receitas públicas e também pela inoperância dos governos nos três níveis, no exercício de suas funções e execução das competências delegadas.

Cabe aqui trazer mais uma vez Celso Ribeiro Bastos, com seus ensinamentos quando diz:

“(...) Neste novo patamar político-econômico, a reforma do Estado tornou-se imprescindível. O federalismo é a bússola que deve orientar o processo da descentralização do Estado brasileiro.
(...) Governadores e prefeitos são obrigados a fazer verdadeiras

²⁶ “Neste patamar político-econômico, a reforma do Estado tornou-se imprescindível. O federalismo é a bússola que deve orientar o processo da descentralização do Estado brasileiro”. D’Avila, Luiz Felipe. In: Bastos, Celso Ribeiro (coord.). Op. cit., 1995, p.64.

romarias à Brasília em busca de verbas para socorrer a saúde, a educação ou o programa de habitação popular. Deputados e senadores tornaram-se despachantes dos interesses regionais e o Congresso virou uma enorme Câmara municipal. (...) Todos defendem seus próprios interesses fingindo que estão defendendo a *soberania* nacional. Desta forma, a distinção entre político e lobista torna-se quase imperceptível”²⁷.

Conclui Celso Ribeiro Bastos, que *a descentralização do Estado brasileiro é indispensável e inadiável para o redimensionamento do federalismo e o resgate do princípio basilar do regime republicano*. A Constituição federal deve ser preservada e valorizada e para isso é necessário que sejam eliminadas, a incompetência administrativa e a desconfiança da sociedade sobre seus representantes, com a aproximação do governo à sociedade e o compromisso político da preservação institucional do Estado federal.

1.4 Federalismo, Constituinte e a Constituição de 1988

Apesar do movimento político patrocinado pelos partidos de centro-esquerda, para que fosse instalada uma Assembléia Nacional Constituinte Exclusiva, a tendência que imperava junto ao governo e congressistas acabou prevalecendo, e em 01 de Fevereiro de 1987 instalava-se oficialmente a Assembléia Nacional Constituinte, encarregada de estudar, propor e aprovar a nova Constituição da República Federativa do Brasil. A Constituinte realizou seus trabalhos concomitantemente ao expediente normal dos parlamentares brasileiros, portanto não exclusiva, dando origem a Constituição aprovada e promulgada em 5 de Outubro de 1988.

O Município na elaboração da Constituição foi tratado na Comissão da Organização do Estado, pela Subcomissão dos Municípios e Regiões, composta de vinte Deputados Constituintes, sendo que suas deliberações para serem aprovadas

²⁷ Bastos, Celso Ribeiro. Op. cit., p.64-65.

dependiam de onze votos favoráveis, cabendo ao presidente da subcomissão o voto de desempate.

Ao todo a subcomissão realizou vinte reuniões ordinárias, dentre as quais oito audiências públicas para extrair delas as informações necessárias à feitura de um anteprojeto apresentado na subcomissão na 13ª reunião ordinária. Seguiram-se a esta etapa a fase de apresentação de emendas, discussão preliminar e votação do anteprojeto, votação, redação final e encaminhamento à Comissão da Organização do Estado.

Ressalta-se como de fundamental importância para este significativo avanço na conquista da autonomia municipal as proposições extraídas das audiências públicas, quando nelas estiveram apresentando defesa de estudos e proposições, além de juristas e estudiosos do direito constitucional, organizações do municipalismo como a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Associação Brasileira de Municípios (ABM), a Associação Brasileira de Vereadores (ABRAV), o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Federações e Associações de Municípios, Prefeitos e Parlamentares, defendendo uma maior participação do Município, não somente no tocante as receitas tributárias, mas para uma melhor definição das competências políticas e administrativas.

Tudo isto ficou demonstrado na apresentação do anteprojeto pelo relator da Subcomissão Constituinte Aloysio Chaves:

“A autonomia dos Municípios foi consagrada inteiramente. Segundo consenso que me pareceu geral na Subcomissão, e diante das exposições aqui feitas, das sugestões recebidas, de trabalhos doutrinários não só dos constitucionalistas, mas também de especialistas em matéria municipal, ao longo dos últimos anos, tornamos explícito aquilo que ficou implícito nas Constituições de 1934 e 1946 no que concerne à autonomia do Município. De fato, tínhamos os três níveis de competência: da União, dos estados e dos Municípios, mas, na prática, entre o Município a União se colocava de permeio justamente um texto constitucional que não assegurava esta completa autonomia. Ao consagrar a autonomia e a incluir o Município como um dos entes da Federação, é evidente que tínhamos de discriminar, tanto quanto possível, as competências

municipais”²⁸.

Apesar de existir uma Subcomissão de Tributos encarregada de definir as competências tributárias para os Municípios, a Subcomissão de Municípios e Regiões avançou, sugerindo em seu anteprojeto algumas definições que assegurem a autonomia municipal alargando as competências tributárias e o aumento das receitas municipais, as quais serão analisadas no próximo capítulo.

A luz da análise da mensagem introdutória ao anteprojeto²⁹, a Subcomissão demonstrou constante preocupação no sentido de colocar o Município brasileiro na linha de frente na execução das funções administrativas junto a sociedade, ao fazer a seguinte manifestação:

“(....) ao final, fosse produzido um documento que pudesse contribuir para criar as bases sólidas do futuro Município brasileiro. O Município do Brasil democratizado. O Município que não precisa de tutela. O Município que não aceita mais a subalternidade a que foi levado pelo consciente empobrecimento e retirada de prerrogativas de que foi vítima por parte do Governo Central, nas duas últimas décadas. Este anteprojeto restabelece competências e responsabilidades para os Municípios e se preocupa com a garantia dos recursos para cumpri-las, bem como com a aplicação correta e efetiva desses recursos nas suas finalidades”³⁰.

Este sentimento é ainda mais enaltecido quando o Constituinte aborda a questão do desenvolvimento econômico das regiões, da experiência municipal em associativismo, organização de consórcios intermunicipais, parcerias para a integração regional e que precisam ser defendidos pelo movimento municipalista. Como bandeira para solução dos enormes problemas que atingem a população e o setor produtivo, em questões como emprego, agricultura, desenvolvimento econômico, habitação, saúde, assistência social, educação, segurança, trânsito,

²⁸ Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Subcomissão de Municípios e Regiões. 14ª Reunião. Brasília, 1987, p.12.

²⁹ A Redação Final de autoria do Presidente da Subcomissão de Municípios e Regiões, Constituinte Luiz Alberto Rodrigues, aprovada em 22 de maio de 1987, dá ênfase à autonomia municipal e realça o papel do Município Brasileiro.

³⁰ Idem, p. 3.

degradação do meio ambiente e o saneamento básico.

1.4.1 Autonomia Política e Descentralização Administrativa a partir de 1988

O texto original apresentado pela Subcomissão de Municípios e Regiões passou pela Comissão da Organização do Estado, pela Comissão de Sistematização e seguiu até aprovação pela Assembléia Nacional Constituinte, e nesse trâmite ocorreram muitas alterações que vieram a afetar a conquista da tão esperada autonomia municipal sem dependência, especialmente nas questões das competências tributárias e administrativas, conforme o artigo 9º, §§ 3º e 4º, do texto original apresentado pela Subcomissão de Municípios e Regiões, que trata:

“Os Municípios poderão prestar outros serviços e desempenhar outras atividades, mediante delegação do Estado ou da União, sempre que lhes forem atribuídos os recursos necessários. Os Municípios poderão instituir fundos municipais de desenvolvimento para executar serviços de atribuições comuns”³¹.

É exatamente o que não se verificou após a promulgação da Constituição de 1988, quando a União e os Estados passaram a exigir a constituição de Conselhos Municipais e a conseqüente implantação de unidades gestores dos recursos transferidos pela União e Estados membros, a criação de “Fundos Municipais”, para execução de encargos de competência destas esferas de governo.

Na prática esta delegação ocorre sem a alocação e repasse dos recursos financeiros suficientes para manter estas atividades de forma adequada, com transferência de funções sendo ampliadas nas áreas da agricultura, saúde, educação, segurança pública, trânsito, transporte escolar, programas especiais de atendimento ao idoso, a infância e adolescência, saneamento básico e outros, sempre na dependência das transferências de auxílios financeiros conveniados que chegam de forma insuficiente e com atrasos.

³¹ Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Op. cit., p. 6.

A principal e mais importante inovação na Constituição Federal de 1988 para o Município brasileiro diz respeito a sua condição de ente federado, considerado para Hely Lopes Meireles, como entidade de terceiro grau, cuja característica principal na ampliação da autonomia municipal, é a possibilidade de elaboração da sua Lei Orgânica própria (Constituição Municipal), além da definição de suas competências políticas e atribuições para execução de encargos, que se farão ver ao longo desta pesquisa.

Para Hely Lopes Meireles:

“Em face dessas atribuições, já não se pode sustentar, como sustentavam alguns publicistas, ser o Município uma entidade meramente administrativa. Diante de atribuições tão eminentemente políticas e de um largo poder de autogoverno, a sua posição atual, no seio da Federação, é de entidade político-administrativa de terceiro grau, como bem salientam os mais autorizados comentadores da Constituição”³².

Mesmo sendo considerado o Município uma unidade federativa com autonomia própria para gerir os assuntos de seu peculiar interesse, elaborar sua Lei Orgânica e eleger seus representantes, historicamente o tratamento dispensado tanto pela União como pelos Estados membros, tem afastado as hipóteses de dispensar ao Município tratamento adequado tanto na definição das atribuições (execução de encargos) como também na distribuição das receitas tributárias.

É feita também de certa forma uma análise equivocada por estudiosos do direito constitucional e doutrinadores quanto à posição desfavorável em que se encontra o Município, pois só o fato de considerá-lo entidade jurídica com autonomia política, não significa que a ele devam recair todos os encargos administrativos frente à população sem a contrapartida necessária dos recursos financeiros.

José Luiz Quadros de Magalhães traça muito bem este perfil quando afirma:

“Analisando o texto constitucional de 1988, percebemos que se

³² Meirelles, Hely Lopes. Op.cit. p. 38:

construiu uma forma federal ainda imperfeita, com um acúmulo grande de competências na esfera da União, deixando pouco espaço para os Estado, o Distrito Federal e os Municípios. Entretanto, temos uma federação ampliada, recebendo os Municípios e o Distrito Federal a capacidade de auto-organização política e administrativa, ambos podendo organizar o seu Poder Legislativo e o Poder Executivo”³³.

É clara a referência e dela colocam-se posições de auto defesa do Município, de que efetivamente o Constituinte falhou num ponto fundamental, qual seja, em não conceder maior autonomia e capacidade tributária ao Município ou ao menos lhe garantir uma melhor distribuição das transferências de receitas constitucionais, pois de nada adianta a capacidade de auto-organização política e administrativa, se não houver a alocação dos respectivos recursos financeiros que assegurem a independência econômica.

Esta conclusão vem a ser reforçada pelo constitucionalista Paulo Bonavides, quando expressa com descrédito o federalismo brasileiro:

“(...) esta autonomia nunca desfrutou o prestígio de uma tradição histórica, nunca deitou raízes nas origens da comunhão nacional: o Império unitário a reprimia, a República, federativa, só veio a produzi-la artificialmente (...). Assim é que alguns autores acham mais prudente e verídico falar de Estado unitário de máxima descentralização do que propriamente de Estado federal. As correntes federalistas que descendem da tradição clássica do federalismo pensam desse modo e chegam a essa amarga conclusão, porquanto vêem mais participação com dependência do que autonomia com participação nos moldes do Estado federal contemporâneo”³⁴.

Temos que reconhecer que efetivamente o Município, a partir de 1988, passou a ser reconhecido e dotado de amplos poderes para tratar dos assuntos de seu peculiar interesse através da auto-organização política, capacidade de elaborar a Lei Orgânica Municipal e legislação complementar, com uma bem clara definição

³³Magalhães, José Luiz Quadros. **Poder municipal – paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro**, p. 50.

³⁴Bonavides, Paulo. Op. cit., p.190.

quanto à iniciativa dos poderes legislativo e executivo de proporem as normas legais a eles pertinentes. Como também, estão os Municípios dotados de competências bem específicas quanto a proposição, apreciação e execução do orçamento municipal, isto vem a significar capacidade para a gestão administrativa, devendo neste caso o Poder Executivo municipal prestar contas de suas ações ao Poder Legislativo que será auxiliado nesta tarefa pelo Tribunal de Contas do Estado, uma vez que é vedado a criação de Tribunais de Contas Municipais em Municípios com menos de um milhão de habitantes.

O Município tem como finalidade principal promover o bem estar dos seus habitantes e este bem estar significa o crescimento dos indivíduos em todos os sentidos, quer cultural ou economicamente, da sua família e da comunidade onde estiver inserido, portanto, as bases a serem estabelecidas as competências tanto no sentido de repartição das receitas tributárias e a execução dos encargos (serviços) é o Município, sendo necessário que a ele sejam-lhe dadas as condições para cumprir com êxito estas atribuições.

1.5 Federalismo e a Unidade Municipal

Com a Proclamação da República Federativa, através do Decreto nº 1, de 15.11.1889, os Estados-membros acabaram sendo dotados de autonomia, referendada na Constituição Federal de 1891.

O que se sucedeu ao longo das próximas décadas, foi uma completa dependência do Município aos domínios do Poder Central e dos Estados membros, fruto do centralismo econômico, uma vez que as rendas pertenciam a estas unidades, e os prefeitos eram eleitos ou nomeados pelo governador ao sabor dos interesses políticos, como descreve Hely Lopes de Meirelles:

“E, nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo, o Município viveu quatro décadas, sem recursos, sem liberdade, sem

progresso e sem autonomia”³⁵.

Já a constituição de 1934 pareceu dar novo alento ao Município brasileiro, pois os constituintes entendiam ser necessário além da autonomia, rendas próprias para executar determinados serviços o que foi assegurado. Além da eleição dos Prefeitos e Vereadores, conforme disposto no art. 13, também houve a decretação dos impostos e a organização de serviços locais à comunidade.

Esta autonomia aparente logo foi alterada com a entrada em vigor do Estado Novo, imposto pelo regime político estabelecido pelo golpe ditatorial de 10.11.37, que cassou a eleição de Prefeitos, seguindo-se um regime intervencional nos Estados e Municípios e a adoção de um Conselho Administrativo em cada Estado para que fosse o controlador de toda a atividade municipal.

Pelo Decreto-Lei nº 1.202, de 08.04.1939, o então Presidente da República selava de vez o retrocesso na minguada autonomia municipal, dispondo sobre a administração dos Estados e Municípios. Cabia ao Presidente da República nomear os governadores, e estes nomeavam os Prefeitos. As Câmaras de Vereadores foram dissolvidas e um Departamento das Municipalidades, órgão de competência estadual, era responsável pela gestão do Município.

Com a derrubada do regime ditatorial, nasceu no Brasil o ideal democrático implantado pela Constituição de 1946 e com ele a reconstitucionalização, elegendo um poder constituinte. Junto, o municipalismo ressurgiu nos seus aspectos mais importantes, o político, o administrativo e o financeiro.

O art. 28 restabeleceu as eleições para Prefeito e Vereadores, a administração própria das localidades, a decretação e arrecadação dos tributos, aplicação de suas rendas e a organização dos serviços locais. No art. 29, são estabelecidos, além da renda (art. 15), cinco outros impostos, entre as competências dos Estados membros, parte deles repartidos com os Municípios, outros que pertencem exclusivamente às unidades Municipais, e ainda, é ampliada a competência local, pela Lei Constitucional nº 5/61, que perdurou até a Emenda Constitucional nº 18/65.

³⁵ Meirelles, Hely Lopes. Op. cit., p.32.

Com o golpe militar que se instalou em 1964, o princípio da autonomia municipal foi duramente atacado com a edição do Ato Institucional nº 1. Este em seu art. 10, deu poderes ao governo para suspender os direitos políticos e cassar mandatos dos legislativos federais, estaduais e municipais. De notar que, pelo Ato Institucional nº 3/66, as eleições de governadores passaram a ser indiretas, sendo os mesmos escolhidos por meio das Assembléias Legislativas e nomeados pelo Presidente da República.

Nesta seqüência de fatos, a Constituição de 1967 eliminou praticamente a autonomia municipal em muitos aspetos, não somente no político, mas também no econômico e financeiro. O Governo Central passou a expedir normas de interesse da União com a edição de Decretos-Lei, retirando competências e atribuições já garantidas para Estados e Municípios, de acordo com o art. 16, especialmente os parágrafos primeiro e terceiro.

Estes dispositivos outorgavam ao Governador do Estado a nomeação de Prefeitos das Capitais e de estâncias hidrominerais, e ao Presidente da República a nomeação de Prefeitos dos Municípios declarados e localizados em áreas de interesse da segurança nacional.

Nos aspectos tributários, segundo o art. 25, da Constituição Federal de 1967, houve uma redução drástica no número de impostos de competência municipal e as respectivas repartições tributárias conquistadas pelos municípios.

Com exceção da disposição legal que definiu critérios para distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), receita originária do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência federal e com a criação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), de competência dos Estados, no qual os Municípios participam com vinte por cento, preferiu o governo revolucionário concentrar em seu poder o controle da arrecadação e maior volume de recursos de receitas tributárias.

A repartição das receitas para os Estados membros e Municípios se dava na modalidade de transferências não vinculadas, através de convênios, o que permitia

ao poder central o controle político sobre governadores, prefeitos, deputados e vereadores.

Em decorrência da crise econômica e política instalada ao final da década de 70 e início dos anos 80, a abertura democrática com eleições diretas em todos os níveis e a organização do movimento municipalista que pleiteava conquistar uma melhor distribuição das arrecadações, crescia a pressão junto aos congressistas e ao governo federal para que fossem implementadas mudanças nos critérios de distribuição dos valores arrecadados pela União e Estados membros, decorrendo da aprovação da Emenda Constitucional nº 23, conhecida como emenda Passos Porto, autor do projeto e defensor do municipalismo brasileiro à época.

Neste período o governo levado pela inflação desenfreada, pela liberdade de participação da comunidade nos destinos políticos do país e pela nova visão que se instalava nos congressistas, não via outra alternativa a não ser a abertura de uma Assembléia Nacional Constituinte, com atribuições para elaborar a nova Constituição da República Federativa do Brasil.

1.5.1 A Efetiva Autonomia Municipal

A Constituição Federal completou doze anos de sua promulgação: nela constava a previsão de revisão após cinco anos, especialmente a tão propalada e necessária reforma tributária, que por questões políticas tornou-se inviável.

Os argumentos apresentados pelo governo e congressistas residiam na necessidade de estabilização da economia, para submeter o tema à discussão no parlamento brasileiro. O fato é que, a morosidade vivenciada deve-se a inoperância do Congresso Nacional, em assumir tamanha responsabilidade que se faz necessária, quanto ao estabelecimento de um novo “*pacto federativo*”, que venha decidir sobre a definição clara dos encargos e competências político-administrativas e tributárias, entre a União e os entes federados, com a adoção da efetiva autonomia municipal.

Na análise dos trabalhos em andamento junto a Comissão Especial de Reforma Tributária, mais precisamente sobre o texto com as alterações do Substitutivo da Reforma Tributária apresentada pelo relator da comissão, percebe-se que não estão incluídas mudanças na estrutura do Sistema Tributário Nacional que possam dar novo alento aos Municípios brasileiros, visando reduzir o poder centralizador do governo da União.

Ao menos no tocante a maior participação dos Municípios na repartição tributária, nada de excepcional está previsto no sentido do aumento nas receitas partilhadas. Ao contrário, a proposta prevê a retirada do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISQN) da competência municipal, para a formação do Imposto sobre Valor Agregado, que abrigará o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o ICMS e o ISQN.

O assunto não está sendo discutido pelo Congresso Nacional de forma a contemplar a inserção efetiva do Município em um novo acordo federativo, ao menos no tocante as diretrizes para melhor definir as relações de cooperação dos entes da federação, que possam assegurar avanços no sentido da sociedade vir a receber de seus governantes municipais, os investimentos e serviços capazes de satisfazer suas necessidades.

CAPÍTULO II

O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E O MUNICÍPIO

2.1 Noções do Sistema Constitucional Tributário

Para compreensão do Sistema Constitucional Tributário, o presente trabalho procura realizar uma breve abordagem do conjunto complexo de normas jurídicas, que assegurem a solidez do sistema constitucional federativo que o Brasil implantou com o advento da república, especialmente no sentido de reforçar um dos princípios consagrados pelos constituintes, que trata da elevação do Município a qualidade de ente federado e com plena capacidade e competência de executar os encargos administrativos e financeiros, legislar e cobrar os tributos exclusivamente municipais.

Aspectos como a autonomia político-administrativa e financeira do Município, estarão sempre presentes quando tratado das normas constitucionais ou infraconstitucionais que versam sobre a administração pública municipal, uma vez que a elevação desta unidade à condição de partícipe do pacto federativo, indica a presença de princípios constitucionais invioláveis e inatacáveis.

O Estado Nacional e o seu Sistema Tributário serão objeto da análise e

estudos, visando identificar como são transferidas as receitas tributárias aos Municípios brasileiros, suas competências, a implementação do ordenamento tributário, os ganhos e perdas de receitas financeiras e ingerência política que vem aniquilando as combalidas finanças municipais.

2.1.1 O Estado, o Direito e o Poder Econômico

Considera-se Estado, a formação de um agrupamento de pessoas da sociedade, convivendo e organizando-se de forma harmoniosa, tendo como finalidade resguardar a soberania de um determinado território constituído de poder jurídico por meio de uma Constituição, que se constitui em Estado de direito se cumprir os fins a que foi instituído.

Em um Estado organizado, devem estar presentes os *elementos indispensáveis*³⁶, povo, território e governo no sentido formal, investido de poder político para a realização de certas finalidades essenciais, especialmente para manter a soberania do território.

Para Bernardo Ribeiro de Moraes, subentende-se:

“O Estado é, assim, a sociedade humana juridicamente organizada, dentro de um território, com um governo, para a realização de determinado fim”³⁷.

No ordenamento jurídico concebemos o direito como um conjunto de *normas e princípios*³⁸ que objetivam regular a conduta dos indivíduos em uma sociedade, sempre com a tutela do Estado.

³⁶ “O Estado, como se nota, constitui-se de quatro elementos essenciais: um *poder soberano* de um *povo* situado num *território* com certas *finalidades*. E a *Constituição*, como dissemos antes, é o conjunto de normas que organizam estes elementos constitutivos do Estado: *povo, território, poder e fins*”. Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 102.

³⁷ Moraes, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*, p. 242.

³⁸ “Eis o conceito de direito, que para nós se apresenta como o conjunto sistemático de princípios e normas que regulam a conduta humana em determinado momento histórico e em certa sociedade, havendo a tutela do Estado”. Idem, p.24.

Esta breve introdução ao tema do direito, serve apenas de referência para caracterizar a necessidade que o ser humano tem de se organizar dentro de uma sociedade em constante movimento, e que cada vez mais requer a eficiência do Estado no seu controle e domínio, mediante a formulação de normas jurídicas capazes de impor a ordem social, manter a segurança interna e o controle da soberania da nação.

Ruy Barbosa Nogueira entorna bem o perfil de sociedade ideal, constituída e organizada pelas normas jurídicas disciplinadoras do direito constitucional, ao formular a seguinte definição:

“Estado de Direito é aquele em que os homens são governados pelo poder da lei e não pelo poder de outros homens. A lei é a proposição jurídica que trata igualmente todos que estejam na mesma situação. A vontade da lei se impõe tanto aos particulares como aos agentes do Estado e ao próprio Estado como pessoa de direitos e obrigações”³⁹.

Ao tratar das diversas formas de surgimento e organização do Estado, o doutor Antonio Carlos Wolkmer cita dentre eles a doutrina econômica para caracterizar que, este ente soberano é produto de vontade da sociedade organizada e que estabelece para si as normas reguladoras das condutas dos indivíduos, e do desejo de que o Estado crie para si e para todos os que convivem em seu meio, as condições para usufruir de bens e serviços necessários a sua subsistência:

“Trata-se da idéia de que o Estado é produto da Sociedade em determinado momento de sua evolução, estando intimamente vinculado a um determinado modo de produção econômica e à particularidade das relações sociais de classe”⁴⁰.

O *Direito Financeiro*⁴¹ é posto por vários constitucionalistas e doutrinadores dentre os quais José Cretella Júnior como o ramo do direito público que estuda a

³⁹ Nogueira, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*, p.6.

⁴⁰ Wolkmer, Antonio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado*, p. 22.

⁴¹ “O Direito Financeiro tem por objeto o estudo das normas que compõem a organização e a estrutura financeira do Estado”. Bastos, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*,

atividade financeira do Estado e os meios econômicos necessários para suprir a execução de seus serviços:

“Direito Financeiro é o ramo do direito público interno, que estuda a atividade do Estado, destinada a proporcionar-lhe os meios econômicos para a consecução dos serviços públicos. Quem diz “meios econômicos” diz “receita”; quem diz “aplicação desses meios para a consecução dos serviços públicos” diz “despesa”⁴².

2.1.2 O Direito Constitucional Tributário

O direito constitucional é na essência o direito posto em um ordenamento superior, devendo dispor de estrutura política e base jurídica para a concepção de um sistematizado regime de garantias e princípios que norteiam as relações entre as pessoas e entre os diversos poderes que constituem o Estado, dele derivando o poder discricionário de definir em seu contexto as normas reguladoras, que fundamentam a ação do ente estatal, no presente estudo, no campo do direito financeiro e do direito tributário.

Também é preciso salientar que são necessários requisitos essenciais para manutenção da ordem social, da obediência aos princípios constitucionais vigentes, especialmente quando se trata de preservar a *vontade de Constituição*⁴³.

Quis o constituinte originário de 1988 expressar a vontade da sociedade brasileira e uma inarredável constatação, de que o Município devesse tomar lugar na organização do Estado brasileiro na qualidade de ente federado, portanto, consagrado como um dos princípios fundamentais inatacáveis, mesmo que por Emendas Constitucionais conforme estatui o artigo 60, § 4º, I, da Constituição Federal de 1988.

p.17.

⁴² Cretella Júnior, José. **Curso de Direito Tributário Constitucional**, p.3.

⁴³ “(...) pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional –, não só a vontade do poder (Wille zur Macht), mas também a *vontade de Constituição* (Wille zur Verfassung)”. Hesse, Konrad. In: Mendes, Gilmar Ferreira. **A força normativa da**

Konrad Hesse, constitucionalista alemão em a Força Normativa da Constituição, faz referência a necessidade de preservar os princípios constitucionais para solidez do sistema e sobrevivência do Estado democrático ao recomendar:

“Quem se mostra disposto a sacrificar um interesse em favor da preservação de um princípio constitucional, fortalece o respeito à Constituição e garante um bem da vida indispensável à essência do Estado, mormente ao Estado democrático”⁴⁴.

No campo do Direito Constitucional, vincula-se o ordenamento jurídico como a base e estrutura das normas constitucionais, amparados por princípios e garantias fundamentais para a consolidação do sistema, ao que Roque Antonio Carrazza define:

“Em suma, os princípios são normas qualificadas, exibindo excepcional valor aglutinante: indicam como devem aplicar-se as normas jurídicas, isto é, que alcance lhes dar, como combiná-las e quando outorgar precedência a algumas delas”⁴⁵.

No ordenamento constitucional brasileiro encontram-se dispostos todos os princípios do Direito Público e as regras para ditar normas gerais em matéria tributária, prerrogativa do governo federal, em especial no que se refere o presente trabalho ao sistema federativo de governo, a autonomia municipal, e a definição das competências políticas, administrativas e tributárias cujo conjunto de normas se encontram presentes no Direito Tributário e Administrativo.

Prevalecem ordenados no Direito Tributário os princípios: da legalidade das normas tributárias, consideradas como regra fundamental do direito público; da anterioridade que se encontram no sistema anterior vinculado a anualidade, especialmente porque trazia a previsibilidade orçamentária como um requisito essencial; o princípio da irretroatividade, ao estabelecer que nenhum tributo poderá retroagir em seus efeitos, pois causará com certeza transtornos ao contribuinte;

Constituição, p.19.

⁴⁴ Idem, p.22.

princípio da uniformidade, que não distingue regiões como alvo de maior ou menor tributação; princípio da isonomia, não distinguindo nestes princípios diferenças entre contribuintes; e o princípio da capacidade contributiva, pois o tributo deve levar em conta a capacidade de cumprimento da obrigação do contribuinte.

2.1.3 Conceito de Sistema Tributário

O Sistema Tributário pode ser entendido como um conjunto de normas jurídicas dispostas em um sistema organizado que visam disciplinar o exercício impositivo do Estado, em auferir contribuições da estrutura social, destinadas a manutenção das funções de seus órgãos.

Geraldo Ataliba aduz que o Sistema Constitucional Tributário se expressa no conjunto ordenado de normas constitucionais relativas à matéria tributária, sua composição orgânica, forma de disciplinamento e unificação do Estado:

“Por sistema constitucional tributário entende-se o conjunto de princípios constitucionais que informa o quadro orgânico de normas fundamentais e gerais no Direito Tributário, vigentes em determinado país. Se sistema é um conjunto ordenado de elementos segundo uma perspectiva unitária, o sistema constitucional tributário brasileiro é o conjunto ordenado das normas constitucionais que tratam da matéria tributária, matéria esta tomada como princípio de relação que as unifica”⁴⁵.

Para os estudiosos do Direito Constitucional o sistema tributário é descrito como um conjunto de elementos agrupados e ordenados de forma sistematizada que permita, no campo do Direito Tributário, conceber os princípios de unificação das normas que tratam da matéria tributária, como bem expressa Celso Ribeiro Bastos:

“Dá-se o nome de sistema tributário ao conjunto de normas agrupadas pelo conceito de tributo. Dentro do sistema jurídico

⁴⁵ Carrazza, Roque Antonio. *Op.cit.*, p. 36.

⁴⁶ Ataliba, Geraldo. In: Denari, Zelmo. *Curso de Direito Tributário*, p.32.

global (conjunto de todas as normas jurídicas), deverei isolar aquelas que tratam de tributo. Se desejar trabalhar com o sistema constitucional tributário, terei de isolar dentro da Constituição (que também é um sistema) as regras atinentes aos tributos”⁴⁷.

Parafraseando José Cretella Júnior⁴⁸, um sistema corresponde a *uma reunião ou aglutinação de dados ligados de maneira a estabelecer uma doutrina*, que agrupados formam um conjunto de idéias, elementos materiais ou abstratos que podem ser classificados dentro de determinado objeto de acordo com o fim a que esteja vinculado, complementando com o seguinte conceito:

“*Sistema tributário é o conjunto de normas jurídico-tributárias, harmonicamente relacionadas e coordenadas entre si, subordinadas a princípios fundamentais, que as abrangem, dando coerência ao todo*”⁴⁹.

A organização sistêmica do Direito Tributário brasileiro teve seu ordenamento somente a partir da Emenda Constitucional nº 18/65 por força da reforma tributária, antes disso dispersas nas sucessivas Constituições e legislações complementares. Mas foi mesmo neste período que se sucederam às reformas mais importantes nas questões tributárias, com o Ato Complementar n. 36/67 adotando a Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966, em seu preâmbulo tratou: *Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário, aplicáveis à União, Estados e Municípios*.

Nas disposições preliminares tratou a lei: *Art. 1. Esta lei regula, com fundamento na Emenda Constitucional n. 18, de 1 de dezembro de 1965, o sistema tributário nacional e estabelece com fundamento no art. 5., XV, “b”, da Constituição Federal, as normas gerais de direito tributário, aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem prejuízo da respectiva legislação complementar, supletiva ou regulamentar*.

⁴⁷ Bastos, Celso Ribeiro. Op. cit., 1998. p.107.

⁴⁸ “O sistema é sempre uma reunião ou aglutinação de dados ligados de maneira a estabelecer uma doutrina”. Cretella Júnior, José. Op. cit., 1993. p.9.

⁴⁹ Idem, p.14.

Os ordenamentos anteriores em período alternados de maior ou menor autonomia estabeleciam normas específicas para cada esfera de governo, com suas próprias formas e dispositivos de tributação e destino das receitas auferidas. União, Estados e Municípios, estavam autorizados a criar, arrecadar e dar destino as suas receitas, de forma isolada sem a ingerência de uns sobre os outros, consistindo-se em prerrogativas dos três níveis de governo.

Foi então que a federação evoluiu para a integração de um sistema tributário, concentrou as bases econômicas nos seus diversos grupos, resumindo-os em impostos sobre a produção, circulação e consumo. Basicamente esta centralização levou à União a concentrar o maior número de impostos, reduzindo a competência de Estados e Municípios, surgindo com isto, o controle absoluto e excessivo da União, tanto no estabelecimento de normas gerais em matéria tributária, maior poder de barganha com os contribuintes, bem como em relação ao domínio do poder central sobre os governos dos Estados e dos Municípios, tendo em vista reter grande parcela das receitas e contribuições.

Fruto do próprio regime autoritário da época, a partilha das receitas tributárias, a criação de impostos, contribuições, empréstimos compulsórios e taxas, apesar de expressamente definidos no novo sistema tributário, perderam sua flexibilidade e o governo poderia dispor de mecanismos de controle e comando sobre os governos regionais e locais, até porque os governadores eram nomeados pelo Presidente da República assim como os Prefeitos de Capitais, de estâncias hidrominerais e de faixa de fronteira.

Apesar de maior centralização do poder fiscal em favor do governo nacional a partir deste período, o sistema tributário tornou mais clara a forma de relacionamento da União com os Estados e Municípios, e o poder estatal com o poder econômico, responsável pela formação das receitas públicas, conforme a citação de José Afonso da Silva:

“Designa-se por sistema tributário o conjunto, mais ou menos coerente, de instituições, regras e práticas tributárias, consideradas seja nas suas recíprocas relações, seja quanto aos efeitos

globalmente produzidos sobre a vida econômica e social. O sistema envolve sempre organicidade. Não basta a mera enumeração dos tributos para se ter um sistema. Compreende outros elementos que não a simples nomenclatura dos tributos. Engloba princípios e definições básicas, que denotem harmonia e coerência dos componentes”⁵⁰.

A grande inovação que certamente tornou possível a organização do sistema e melhorou às relações entre contribuinte e poder estatal, foi à adoção do Código Tributário Nacional, aprovado como lei ordinária, mas que passou a ser considerada pela jurisprudência como lei complementar. Logo as Constituições de 1967, com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, abrigaram as alterações introduzidas pela emenda nº 18 e pela Lei nº 5.172.

Os três níveis de governo eram investidos de competências para estabelecer impostos, taxas e contribuições de melhoria, mas somente à União detinha poder para fixar normas gerais de direito tributário, especialmente no tocante a conflitos de competência e a limitações ao poder de tributar. A marca do autoritarismo vinha descrita no art. 19, § 2º, que dava poderes à União, mediante lei complementar conceder isenções de impostos estaduais e municipais, em decorrência de relevante interesse econômico ou social, sendo esta prática ainda usual nos dias de hoje, com as constantes desonerações aplicadas em impostos partilhados com Estados e Municípios ou àqueles decorrentes de exportações, no caso a Lei Kandir.

E foi neste panorama que se desenvolveu o processo de organização do Estado Federal brasileiro, que apesar dos princípios republicano e democrático, era concebido de forte dose de centralismo, desmandos, gastos excessivos, desobediência fiscal, favores a colaboradores inescrupulosos que afetavam todas as esferas e níveis de governo.

A reforma tornou-se imperiosa, segundo afirma Ives Gandra Martins:

“A tudo se acrescia o fato de que, à falta de um sistema constitucional tributário, os problemas se multiplicavam para contínuo desassossego entre fiscais e contribuintes, abrindo-se

⁵⁰ Silva, José Afonso da. In: Martins, Ives Gandra. *Sistema Tributário na Constituição de 1988*, p.22.

campo fértil aos ajustes entre eles, à margem do interesse nacional e da máquina fiscalizadora ainda não modernizada”⁵¹.

Exercício da autonomia pela União, Estados e Municípios em matéria tributária fez-se sentir com a reforma de 1965, onde cada esfera de governo recebeu competências constitucionais, consagradas com o Código Tributário Nacional, o que veio a consolidar o sistema federativo adotado pelo Brasil, com avanços significativos em relação a outros países, uma vez que o Município fez parte da ordem constitucional tributária.

2.2 O Sistema Tributário Nacional na Constituição de 1988

O Sistema Tributário Nacional teve seu desdobramento na Constituinte instalada em 01 de fevereiro de 1987, pela Comissão de Orçamento, Sistema Financeiro e Tributos, mais precisamente com a criação da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. O desenrolar dos trabalhos se sucedeu sob intensa pressão do governo central, preocupado em manter a centralização dos principais tributos e do poder regulador sistematizado no Código Tributário Nacional e nas propostas do Ministério da Fazenda. Também as Subcomissões dos Estados, dos Municípios e Regiões, participaram com sugestões, propostas e um anteprojeto de sistema, visando consolidar a tendência e aspirações dos demais entes federados, em oferecer maior autonomia aos Estados e Municípios.

As Subcomissões e Comissão mencionadas produziram um texto final com base em consultas a institutos e entidades de representação do Governo Federal, dos Estados e Municípios, que ao longo das discussões e da produção de emendas na Comissão de Sistematização e votações no plenário, reduziram sensivelmente as aspirações das partes mais interessadas na solução dos problemas das regiões e dos

⁵¹ Martins, Ives Gandra. Op. cit., 1998. p.18.

Municípios, via descentralização da arrecadação tributária⁵².

A expectativa de Estados e Municípios acabou frustrada com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, já que a estrutura tributária não sofreu alterações, com pequenos avanços quanto à ampliação no campo de incidência do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços, aumento de coeficientes na distribuição deste imposto e na distribuição do fundo de participação de Estados e Municípios.

Dentre os princípios gerais que norteiam o Sistema Tributário Nacional e que consagram a autonomia dos entes federados, encontra-se o disposto no art. 145 da Constituição Federal: *“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir: I – impostos; II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas”*.

Viu-se, portanto, que a autonomia formal do Município, tema desta pesquisa, não somente está alicerçado no princípio constitucional acima, mas também, é o que estabelece o art. 156 e o que vem disposto no Código Tributário Nacional, acima de tudo, face à elevação do mesmo a ente federado, detentor de autonomia política, administrativa e tributária, como expressa Leon Frejda Szklarowsky, em *O Sistema Tributário na Revisão Constitucional*⁵³.

A atribuição das competências tributárias inseridas na Constituição Federal de 1988 é indelegável e irrenunciável, só isto basta, para caracterizar o grau de importância dos entes União, Estados, Distrito Federal e Municípios no sistema federativo adotado no Brasil, que prima pela integração e cooperação nas suas mais diversas formas de relacionamento.

⁵² “(...) finalmente, em Plenário, sofreu o primeiro arcabouço legislativo notável ‘contribuição de piora’ dos demais constituintes, preocupados mais em aumentar receitas do que em proteger o direito dos contribuintes, fazer justiça fiscal e promover o desenvolvimento nacional. Gradativamente foi sendo deformado até ser plasmado, de forma definitiva, nos termos que hoje se encontra a Constituição”. Idem, 1998, p.41.

⁵³ O Município, no contexto político institucional brasileiro, é uma realidade incontestável, anterior à própria autonomia política dos Estados federados. Sua autonomia política é indiscutível. Szklarowsky, Leon Frejda. In: Campos, Dejalma de. *O Sistema Tributário na Revisão Constitucional*, p.156.

2.2.1 A Estrutura Tributária na Constituição de 1988

O Sistema Tributário Nacional, Constituição da República Federativa do Brasil a partir de 1988, vem disposto no Título IV – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo I – do Sistema Tributário Nacional, de acordo com a seguinte estrutura (Tabela – Anexo I): Dos Princípios Gerais (arts. 145-149); Das Limitações do Poder de Tributar (arts. 150-152); Dos Impostos da União (arts. 153-154); Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal (art.155); Dos Impostos dos Municípios (art.156); e Da Repartição das Receitas Tributárias (arts. 157-162).

As normas gerais em matéria de Direito Tributário, estão distribuídas nas Leis Complementares Federais, Código Tributário Nacional e legislação ordinária infraconstitucional.

2.2.1.1 Impostos da União

Constituem impostos de competência da União, de acordo com o art. 153, da Constituição Federal de 1988:

Seção III – Dos Impostos da União

- I - Importação de Produtos Estrangeiros - II;**
- II - Exportação, para o Exterior, de Produtos Nacionais ou Nacionalizados - IE;**
- III - Renda e Proventos de Qualquer Natureza - IR;**
- IV - Produtos Industrializados - IPI;**
- V - Operações de Crédito, câmbio e seguro, ou relativo a Títulos ou Valores mobiliários - IOF;**
- VI - Propriedade Territorial Rural - ITR;**
- VII - Grandes Fortunas, nos termos da Lei Complementar;**
- VIII – Outros Impostos, de acordo com o art. 154, I – CPMF.**

Foram poucas as mudanças na estrutura tributária da Constituição federal de

1988, comparada à anterior, que se consistiram em grau maior, na forma de repartição ou descentralização das receitas tributárias derivadas dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados, por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e com a repartição das Receitas dos Estados aos Municípios sobre o produto da arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

2.2.1.2 Impostos dos Estados e do Distrito Federal

Os impostos de competência dos Estados e do Distrito Federal encontram-se dispostos no art. 155, da Constituição Federal de 1988:

Seção IV – Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal

I - Transmissão Causa Mortis e Doação, de Quaisquer Bens ou Direitos (ITBI);

II - Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, ainda que as Operações se iniciem no Exterior (ICMS);

III - Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.

As hipóteses de incidências, isenções ou não incidência, e outras condições não previstas no art. 153, relacionadas aos impostos de competência dos Estados e do Distrito Federal, estão definidos na legislação complementar, além de atender ao que estabelece a Lei nº 5.172, Código Tributário Nacional, no que couber, em relação especialmente às normas gerais do Direito Tributário.

2.2.1.3 Impostos dos Municípios

Seção V – Dos Impostos dos Municípios

I - Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);

II - Transmissão Intervivos, a Qualquer Título, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis, por Natureza ou acessão Física, e de Direitos Reais sobre Imóveis, Exceto os de Garantia, bem como Cessão de Direitos a sua Aquisição (ITBI);

III - Serviços de Qualquer Natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em Lei Complementar (ISS).

As competências dos Municípios brasileiros, no campo político, administrativo e tributário serão tratados no Capítulo III, da presente pesquisa, se atendo mais no sentido de demonstrar a fragilidade do sistema constitucional em assegurar garantias para execução das funções básicas junto à população, frente aos enormes desafios a que os entes federados municipais foram levados a sustentar diante das transferências de encargos e responsabilidades a eles atribuídas.

2.2.2 A Estrutura Tributária e a Partilha das Receitas Tributárias

A matéria é tratada nos artigos 157 a 159 da Constituição Federal de 1988, que definem a participação dos entes federados na arrecadação tributária, e em quais tributos os três níveis de governo estão desobrigados de repartir suas receitas financeiras originárias dos tributos cobrados dos contribuintes.

Do produto da arrecadação dos tributos de competência exclusiva dos Municípios (art. 156, CF), tendo como fonte o demonstrativo da composição da arrecadação federal em 1997, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, o montante arrecadado pelos Municípios chegou a pouco menos que 5% (cinco por cento) do total da receita consolidada que foi de 257 (duzentos e cinquenta e sete) bilhões de reais, o equivalente a 1,21 (um vírgula vinte e um por cento) do PIB Nacional de 1997, que totalizou 907 (novecentos e sete) bilhões de reais ou seja, a arrecadação de tributos nacionais em 1997, totalizou 28,34% (vinte e oito vírgula trinta e quatro centavos) do PIB (Tabela – Anexo II).

A receita arrecadada pelos Municípios originária dos tributos da sua competência, no exercício financeiro de 1997, foi de 10,9 (dez vírgula nove) bilhões

de reais, os quais pertencem integralmente aos cofres municipais, portanto, não são partilhados com os demais entes federados.

Os Estados repartem os tributos por eles arrecadados (art. 155, CF), com exceção do Distrito Federal que não é fracionado em Municípios, da seguinte forma:

a) sobre o produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), 50% (cinquenta por cento) são transferidos aos Municípios, de acordo com o registro dos veículos em cada município;

b) do montante da arrecadação do Imposto sobre as operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações, 25% (vinte e cinco por cento) pertencem aos Municípios, rateados de acordo com um índice de distribuição apurado com base no valor adicionado fiscal de cada um dos Municípios, conforme dispõe o parágrafo único, incisos I e II, do art. 158 da Constituição Federal e a Lei Complementar Federal nº 63/90.

Em relação aos tributos de competência da União (art.153, CF), dentre eles os de Importação; Exportação; Operações Financeiras; e a CPMF, o Governo Federal mantém a integralidade destas arrecadações em seu poder, e os demais são partilhados nas seguintes proporções:

a) reparte a arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) em 50% (cinquenta por cento) com os Municípios, de acordo com o número de propriedades rurais cadastradas (art. 158, II, da CF);

b) do imposto sobre a Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI), cumprida a progressividade de cinco anos, a União entrega às Regiões Norte Nordeste e Centro Oeste, 3% (três por cento) da arrecadação (art. 159, I, letra “c”, da CF);

c) entrega também aos Estados e ao Distrito Federal, 21,5% (vinte e um e meio por cento), da receita arrecadada do IR e do IPI, de acordo com a renda per capita inversamente proporcional (art. 159, 1, letra “a”, Decreto Lei nº 1881/81 e Lei Complementar Federal nº 74/93);

d) e de igual modo, sobre o produto da arrecadação do IR e do IPI, entrega aos Municípios 22,5% (vinte e dois e meio por cento), com base em coeficientes apurados pelo tamanho da população de cada um dos Municípios (art. 159, I, letra “b”, Decreto Lei nº 1881/81, e Lei Complementar Federal nº 74/93).

A Estrutura do Sistema Tributário do Brasil aprovado pela Constituição Federal de 1988, demonstrada no ensaio de Aglas Watson Barrera e Maria Liz de Medeiros Roarelli, (Estrutura Tributária Brasileira 1993 – Anexo III), mostra a atual distribuição das competências tributárias nos três níveis de governo, arrecadação, quanto representa do PIB Nacional, e a disponibilidade para os entes federados no seguinte quadro:

“Como resultado da aplicação de percentuais de transferências gradativamente superiores entre 1989 e 1993, a participação final de cada uma das esferas nos recursos fiscais chegou, em 1992, à seguinte distribuição: a União permaneceu com disponibilidade efetiva de 54,9%, enquanto Estados e Municípios alcançaram 28,5% e 16,6%”⁵⁴.

Segundo esta análise, outros estudos ilustram esta demonstração, como demonstra Salumis Dain, cujos dados expressam melhor a posição dos Municípios brasileiros até 1991, segundo informações das disponibilidades das receitas arrecadadas e partilhadas (Tabelas Anexos IV e V) pelos entes federados apontados pelo autor, quando afirma:

“A repartição de receitas altera-se quando se consideram as transferências constitucionais: à União são reservados 51,5% da receita disponível; aos estados, 30,4% e aos municípios, 18,2% (dados de 1991)”⁵⁵.

Eventualmente são editados estudos e levantamentos que não expressam a realidade dos fatos, como a publicação de que a composição da arrecadação e

⁵⁴ Barrera, Aglas Watson et al. In: Affonso, Rui de Brito Álvares, Silva, Pedro Luiz Barros (orgs.). **Federalismo no Brasil – Reforma Tributária e Federação**, 1995. p.135.

⁵⁵ Dain, Salumins. In: Affonso, Rui de Brito Álvares, Silva, Pedro Luiz Barros. Op. cit., 1995. p.55.

partilha das receitas disponíveis aos Municípios, passaram de 15,57% no período de 1964-1988 para 22,75% no período 1989-1990. Os Estados elevaram seus percentuais de 38,37% para 42,90%, no mesmo período, e a União reduziu sua receita de 45,96%, para apenas 34,35%, como afirma João Batista de Rezende em sua obra *Reforma e Política Tributária*⁵⁶.

Conforme estudos das entidades municipalistas até 1988 os Municípios detinham menos que 13% (treze por cento) do total da receita disponível⁵⁷. A Constituição Federal aprovada em 1988 elevou para aproximadamente 19% (dezenove por cento) a participação municipal no montante da arrecadação nacional. No decorrer dos anos após a reforma de 1988, incluindo nestas análises os reflexos das desonerações provocadas pela Lei Kandir, que trata da isenção do IPI sobre exportações, (da renúncia desta arrecadação 25% pertence aos Municípios), acrescida da Emenda Constitucional que implantou o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), a lei que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), fizeram-se presentes inúmeras práticas de retirada das receitas de Estados e Municípios e elevação da participação da União nas receitas disponíveis. Além das diversas e sistemáticas reduções de alíquotas dos impostos partilhados, especialmente sobre o IPI, o aumento de alíquotas de impostos e contribuições sobre os quais os Estados e Municípios não participam, como já exposto, a União tem elevado a sua participação atual para aproximadamente 60% (sessenta por cento) da receita total disponível.

O desenvolvimento de estudo com base na presente pesquisa, demonstra o quadro da distribuição das receitas disponíveis, (Tabela – Anexo V), projetadas sobre a composição da arrecadação em 1997 em comparação com o PIB, cujos dados comprovam o crescimento da receita em favor da União.

⁵⁶ “A participação da União nos recursos arrecadados cai de 45,96% (em média) em períodos anteriores (1964-1988) para 34,35% no período de 1989-1990. Os Municípios elevam sua participação nos recursos arrecadados de 15,67% (em média) em períodos anteriores (1964-1988) para 22,75% no período de 1989-1990. Os Estados elevam de 38,37% (1964-1988) para 42,90% no período de 1989-1990”. Rezende, João Batista de. *Reforma e Política Tributária*, p.97.

⁵⁷ “Somente os municípios, e ainda assim, com qualificações, tiveram ganhos significativos de participação na receita disponível, passando de 13% para 17% entre 1986 e 1992, em cenário de carga tributária agregada decrescente. Apesar disso, os governos locais investiram significativamente mais que a União”.

Estes estudos indicam que a concentração das receitas em poder do Governo Nacional alcança 57,7%, enquanto que os Estados caíram para 25,3% e os Municípios tiveram reduzida sua participação para 16,3%(grifo nosso).

Para tornar mais nítida a distribuição da Estrutura Tributária relativa aos impostos, excluídas às contribuições sociais, a Contribuição pela Movimentação Financeira (CPMF) e as taxas e contribuições de melhorias de competência dos três níveis de governo, torna-se necessário uma análise da Tabela (anexo 2), onde se percebe que, nem os Estados e, menos ainda os Municípios, estão participando dos percentuais da arrecadação disponível divulgados em estudos do governo. Ao contrário, os mecanismos utilizados pela União e Estados para burlar as transferências constitucionais obrigatórias são numerosos, elevando o grau de dependência dos Municípios às transferências voluntárias.

Sobre alguns dos principais impostos de competência da União, não há partilha com Estados e Municípios, além do que, compete à União mediante Lei Complementar, definir hipóteses de incidências ou não incidências, fixação de alíquotas máximas e mínimas, isenções e concessão de regimes especiais sobre os impostos de Importação e Exportação, com reflexos na geração de impostos sobre a produção e que sofrem a incidência do ICMS, mesmo que este ente federado (Estado Nacional) seja obrigado a transferir parte destas receitas aos Estados e Municípios (FPE e FPM).

A mesma ingerência da norma infraconstitucional e das decisões do Conselho Nacional de Secretários Estaduais da Fazenda (CONFAZ), são aplicadas pelos Estados, também com prejuízo aos Municípios, é o caso do ICMS, já que são concedidas desonerações, isenções, deferimentos, abonos e incentivos fiscais, sobre parcelas que deveriam ser rateadas com os entes municipais.

2.3 O Município no Sistema Tributário Nacional

A participação histórica do poder local (Município) no Estado brasileiro teve origem no modelo de sociedade imperial herdada do reino Português, que mantém até os dias de hoje, a figura das Câmaras Municipais. Nos primórdios do descobrimento da pátria brasileira, estas paragens foram consideradas colônias portuguesas e as Capitanias exerciam importante papel, especialmente com a finalidade de promover a cobrança de tributos para a coroa, no dizer de Zelmo Denari:

“Por ocasião do descobrimento, as fontes de rendimento eram selecionadas no exclusivo arbítrio do Provedor-mor – Cavaleiro Fidalgo nomeado pelo Monarca – e dos seus agentes, designados Oficiais da Fazenda”⁵⁸.

Segue ainda o mesmo autor para transmitir os laços do sistema tributário imposto aos brasileiros que remontam à época do descobrimento do Brasil:

“A demonstrá-lo está o Regimento baixado pela metrópole, aos 17 de dezembro de 1548, através do qual se nomeou Antonio Cardoso de Barros para exercer as funções de Provedor-mor das Capitanias em terras brasileiras, sob as ordens de Tomé de Souza. De sua leitura, se decalca que as taxações não obedeciam a nenhum critério, revelando, ainda, absoluto desconhecimento das rendas auferidas pelo Erário Real ultramarino, para tanto, confiados poderes de investigação ao Provedor-mor”⁵⁹.

Também no período entre a Constituição Imperial de 1824 e a implantação do regime republicano, sucederam-se excessos ao poder de tributar e forte centralização de receitas em favor do Governo Imperial, sendo às Províncias e Municípios neste período, mantidos com recursos consignados exclusivamente de dotações que se denominavam de *verbas no orçamento geral*⁶⁰, além do que

⁵⁸ Denari, Zelmo. Op. cit., 1998, p. 33.

⁵⁹ Idem, p.33-34.

⁶⁰ “A Constituição Imperial de 1824 não significou um avanço em matéria tributária. O poder impositivo foi centralizado ao máximo e as províncias e municípios não podiam instituir tributos e, nem sequer legislar em matéria tributária. O Império dotava-os de verbas no orçamento geral”. Denari, Zelmo. Op. cit., 1998, p.35-36.

estabelecia o art. 14 da então Constituição, que conferia competência à Assembléia Geral para repartir as contribuições diretas às Províncias (hoje Estados) e Municípios.

2.3.1 Avanços do Direito Tributário e a Inclusão do Município na República

O reconhecimento e reduzida autonomia concedida aos Municípios brasileiros pela Carta Constitucional do regime republicano e sistema federativo, expressa no art. 68, da Constituição de 1891, e as questões relativas à competência tributária dos Municípios não se fizeram presentes até a Constituição de 1934, quando em seu art. 13, § 2º, deferiu aos Municípios competências para cobrar tributos sobre licenças, diversões públicas, predial e territorial urbano, taxas sobre serviços municipais, conforme traz Zelmo Denari:

“O novo estatuto político aperfeiçoou o processo de discriminação das rendas, definindo os tributos de competência privativa a União, dos Estados e, inclusive, dos Municípios, estes últimos, investidos, agora, de capacidade tributária”⁶¹.

Os avanços já abordados neste capítulo em relação à valorização dos Municípios brasileiros, no tocante a competência tributária advindas das Emenda Constitucional nº 18/65, da Lei nº 5.172, que concebeu o Código Tributário Nacional e da Emenda Constitucional nº 01/69, consolidaram um Sistema Tributário ao país, abrindo espaços para a efetiva inserção da autonomia municipal em matéria do Direito Tributário, adotada a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

2.3.2 A Conquista da Autonomia Constitucional Tributária do Município

⁶¹ Idem. 1998. p. 39.

Os tributos de competência local, listados neste capítulo, foram e estão sendo decantados pelos congressistas e pelo governo, como a concessão de ganhos significativos aos Municípios brasileiros, suficientes para assumir todas as responsabilidades no atendimento direto à população em áreas essenciais como, a saúde, educação, agricultura, área social, habitação, conservação de estradas vicinais, trânsito, saneamento urbano, emprego, dentre outros.

Autonomia e competência para instituir e regular os tributos não significa independência financeira para gerir as administrações municipais, sem depender de transferências voluntárias das outras esferas de governo, como vê-se nas adequadas expressões de Geraldo Ataliba:

“Deveras, por meio da autonomia municipal realizam-se os ideais republicanos de maneira excelente e conspícua no que concerne à vida política local e no exercício das liberdades políticas, em matéria própria do ‘círculo de vizinhos’, em que se funda a instituição municipal (v. O Município e os Munícipes na Constituição de 1946, de Ataliba Nogueira). O funcionamento do regime municipal, entre nós – com as garantias que a Constituição dá ao autogoverno -, é a cabal demonstração desta afirmação (arts. 29 e ss.)”⁶².

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 145 confere aos Municípios poderes para instituir as seguintes espécies de tributos: impostos, taxas e contribuições de melhoria. Aos entes municipais é vedada a possibilidade de criação de empréstimos compulsórios e contribuições sociais, com exceção das contribuições para os servidores públicos do seu quadro de pessoal (arts. 40, 148 e 149, Parágrafo Único, CF).

Tratar dos conflitos de competências, estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária e regular sobre limitações constitucionais ao poder de tributar, são atributos de Lei Complementar Federal, portanto, a mercê dos congressistas e da iniciativa do Executivo Federal de encaminhá-las, que tendenciosamente, ou não as remete ao parlamento ou quando de sua iniciativa, são

⁶² Ataliba, Geraldo. Atualizada por Folgosi, Rosalea Miranda. **República e Constituição**, p. 45-46.

enviadas, eivadas de vícios ou vantagens ao poder central.

O tema autonomia do Município e à condição de integrante do sistema federativo, será integralmente desenvolvido no próximo capítulo, atendo-se este tópico em abordar aspectos que envolvem a unidade municipal e algumas diretrizes gerais relacionadas ao direito tributário. A consagração da *autonomia municipal*⁶³ vem expressa no art. 18, da Constituição Federal de 1988, cuja referência indica a importância a que o ente municipal foi elevado, na qualidade de partícipe da organização político-administrativa do Brasil.

Além do poder político de auto-organizar-se, conferidos pelos arts. 29 e 30 da atual Constituição são concedidos aos Municípios capacidade para elaborarem as Leis Orgânicas (Constituições Municipais), legislar sobre assuntos de interesse local e especialmente, instituir e arrecadar os tributos de sua competência, conferidos no art. 156, da Constituição Federal.

Roque Antonio Carrazza resume a autonomia municipal com as seguintes afirmações:

“Em suma, o Município, no Brasil, é entidade autônoma. Pessoa política, legisla para si, de acordo com as competências que a Carta Magna lhe deu. Nenhuma lei que não a emanada de sua Câmara tem a possibilidade jurídica de ocupar-se com assuntos de interesse local.

Instituindo e arrecadando livremente seus tributos, o Município reafirma sua ampla autonomia, em relação às demais pessoas políticas”⁶⁴.

Ao legislar sobre assuntos tributários desde que atenda aos princípios constitucionais vigentes e às normas gerais em direito tributário, exerce o Município sua capacidade político-organizacional indelegável aos outros entes federados, como concebe José Eduardo Soares de Melo:

⁶³ “Em razão da autonomia, existe absoluta igualdade entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e nenhum tipo de hierarquia, mas apenas fixação de competências distintas”. Mello, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**, p.16.

⁶⁴ Carrazza, Roque Antonio. Op. cit., p.131.

“O *princípio federativo*, conjugado com a *autonomia municipal*, apresenta profundas e substanciais implicações no âmbito tributário, tendo em vista o plano eminentemente normativo, e as diferenciadas competências conferidas às referidas pessoas políticas”⁶⁵.

Vale salientar que a autonomia ideal somente será realizada, quando forem satisfeitas as aspirações do movimento municipalista, coordenado pelas principais entidades organizadas, que o governo aceite, e que o Congresso Nacional se disponha a discutir um novo pacto federativo, onde estejam incluídas nas negociações, uma melhor descentralização das receitas, regulamentação com adequada distribuição dos encargos, de acordo com o que dispõem o *caput* do art. 23, incisos e Parágrafo Único, da Constituição Federal de 1988.

Isto significaria o exercício efetivo da autonomia do poder local que se completa quando houver o equilíbrio entre receitas efetivamente auferidas com a execução dos encargos administrativos e investimentos necessários ao cumprimento da finalidade da administração pública local junto à população que está próxima deste governo, portanto, mais fácil de receber os benefícios necessários.

2.4 A Repartição das Receitas Tributárias e os Municípios

Os Municípios obtiveram algumas vantagens com o advento da Constituição de 1988, sentidas pelo aumento da receita tributária, em especial em relação à partilha das receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujos coeficientes foram alterados dos 17% (dezessete por cento), para 20% (vinte por cento) em 1988, acrescidos a partir de 1989 pelo coeficiente de 0,5% (meio por cento) ao ano, até alcançar em 1993, ao coeficiente de 22,5% (vinte e dois e meio por cento), conforme disposto no art. 159, I, letra “b”, da Constituição Federal.

No âmbito dos Estados membros, a ampliação do campo de incidência do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), para inclusão dos

⁶⁵ Mello, José Eduardo Soares de. Op. cit., 1997, p.17.

serviços de transportes intermunicipal e interestadual e de comunicações, com o aumento real provocado pela elevação dos percentuais de 20% (vinte por cento) para 25% (vinte e cinco por cento), sobre a soma da receita arrecadada pelos Estados, permitiram aos Municípios melhorar sua condição financeira até então dilapidada.

Do montante da arrecadação tributária disponível no país em 1988, 51,5% eram reservadas à União, 30,4 % aos Estados e 18,2% aos Municípios, segundo informações do Tesouro Nacional já descritas neste trabalho.

Até então existiam indicativos que os Municípios brasileiros detinham uma quantia percentual de aproximadamente 13% (treze por cento) da arrecadação total disponível (Ver Tabela – Anexo VI), evolução comparativa da arrecadação e distribuição tributária a partir de 1988.

Os ensaios realizados por especialistas acerca da problemática da receita tributária municipal, com origem nas receitas próprias e nas transferências constitucionais da União e dos Estados, são controversas, fruto da diversidade de parâmetros para distinguir-se as características dos mesmos, quer pelo tamanho da cidade (urbanização ou formação da receita tributária local), pelo tamanho da população, pela complexidade política-administrativa local ou regional, pela sua economia e localização, que desqualificam qualquer tentativa de análise mais criteriosa na distribuição das receitas aos municípios.

Aos Municípios compete cobrar tributos sobre: a) Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); b) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); c) Imposto sobre a transmissão de Bens Imóveis “inter vivos” (ITBI); d) Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto o Óleo Diesel (IVVC) (extinto após cinco anos); e) Taxas; e f) Contribuição de Melhoria.

Entendemos tornar-se necessário trazer estudos realizados por François E. J. Bremaeker, para ilustrar a situação dos Municípios:

“Para o universo dos Municípios brasileiros a receita tributária corresponde, em média, 15,1% do total da receita disponível. (...) se considerarmos o conjunto dos Municípios do interior, ou seja, todos

os Municípios, exceto aqueles das capitais, a participação média da receita tributária é de 8,4%. Mas, se forem considerados os Municípios do interior com população inferior a 100 mil habitantes, esta participação cai para 4,8%”⁶⁶.

Esta análise traz muitas preocupações, já que os Municípios com pequena densidade urbana, não possuem capacidade alguma de explorar a arrecadação tributária local, e os estudos indicam que mais de 40% dos Municípios arrecadam somente entre 1% e 5%. Isto comprova que de fato, não chegou a haver grandes alterações na Constituição de 1988 em favor dos Municípios, segue o estudo de Bremaeker:

“Na distribuição das receitas tributárias municipais, 84,42% delas são arrecadados pelos Municípios de grande porte; 13,8% delas são arrecadados pelos Municípios de médio porte; enquanto que apenas 1,78% da receita tributária são arrecadados pelos Municípios de pequeno porte”⁶⁷.

Existe uma significativa concentração dos recursos originários das receitas tributárias locais em Municípios de grande porte, uma vez que são estes, que possuem maior capacidade contributiva, originária basicamente da concentração urbana, que possibilita a cobrança do IPTU e das atividades de prestação de serviços, base de cálculo para a cobrança do ISQN.

Os pequenos Municípios brasileiros com menor volume de receitas arrecadadas são de característica rural, ficam na dependência das transferências obrigatórias de recursos das demais esferas de Governo, principalmente daquelas vindas da União (art. 159, I, b, CF) que formam o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e dos Estados, originárias do retorno da arrecadação do ICMS.

Além das transferências obrigatórias, dependem os Municípios na sua grande maioria, das benesses dos governos em transferir receitas voluntárias na modalidade de convênios para executar serviços que na sua grande maioria, são de competência

⁶⁶ Bremaeker, François E. J. de. In: **Revista de Administração Municipal (RAM)**. Perfil das Receitas Tributárias dos Municípios Brasileiros, p. 7.

⁶⁷ Idem, p.20.

da União e dos Estados.

2.5 Os Municípios e uma Nova Ordem Tributária

A atual posição de dependência dos Municípios brasileiros, no tocante às receitas necessárias para dar conta dos encargos administrativos que lhes foram impostos pelos demais entes federados, União e Estados membros, recomenda a busca de medidas urgentes visando fortalecer a unidade municipal.

Neste aspecto, é exemplar a análise de Misabel Abreu Machado Derzi, na atualização da obra de Aliomar Baleeiro, *Direito Tributário Brasileiro* quando recomenda:

“Mas a descentralização de poder, peculiar à forma federal de Estado, acarreta mais facilmente a República democrática, dificultando o totalitarismo. Afinal, enriquecer o federalismo, dotando de maior autonomia os entes estatais que convivem no mesmo Estado, ampliar a competência legislativa de Estados-membros e Municípios, é dar maior espaço à co-deliberação e à autodeterminação popular. Em um país de grande extensão territorial e elevado número de habitantes como no nosso, restabelecer o equilíbrio federativo, através da concessão de maior autonomia aos entes regionais e locais, é fazer crescer a representação legislativa do cidadão, o qual passa a interferir na formação de ordens jurídicas que têm base territorial menor. Crescer a liberdade política de Estados e Municípios é, sem dúvida, fazer crescer o nível de participação política de cada um em particular”⁶⁸.

Acrescenta-se a estas ilações o fato de que os Municípios efetivamente são dotados de competência originária a partir da Constituição de 1988, para instituir, regular e arrecadar seus tributos, taxas e contribuições de melhoria, bastando para tanto que a comunidade local de cada um deles possua capacidade econômica

⁶⁸ Baleeiro, Aliomar. In: Derzi, Misabel Abreu Machado (atualiz.). *Direito Tributário Brasileiro*, p. 123-124.

contributiva para formação da base de cálculo dos tributos municipais.

Ocorre que no atual sistema, a força econômica dos tributos, encontra-se limitada a alguns impostos cuja base de cálculo, quer seja serviços (ISS) ou imóveis no perímetro urbano (IPTU), favorecem apenas as grandes densidades urbanas, como as capitais e outras poucas cidades brasileiras.

Nos estudos para a proposição de uma revisão do atual sistema tributário nacional, Ives Gandra Martins indica como alternativas:

“Com efeito, os países mais evoluídos têm preferido destinar aos Municípios, quando adotando a forma federativa de Estado, receitas retiradas da imposição dos entes maiores da Federação, que lhes outorga direito à receita própria, imposta e exigida em sua peculiar esfera de ação”⁶⁹.

Rever a forma de distribuição das receitas arrecadadas pelos três esferas de governo e alterar mediante reforma tributária, a estrutura do sistema tributário nacional é a medida adequada para efetivamente dotar as comunidades locais de recursos financeiros suficientes, visando dar cabo das atribuições impostas aos Municípios.

O aumento da competência dos Municípios e a ampliação da base tributária, poderão se efetivar com a transferência na íntegra dos impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária, por serem de fácil controle e atualização dos cadastros e das plantas de valores, tais como: O Imposto Territorial Rural (ITR) (art. 153, VI, CF) e o Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITBI (art. 155, I, CF).

Poderá ocorrer o aumento da receita municipal com a manutenção do Imposto sobre Serviços (ISS) (art. 156, III, CF), com a elevação dos coeficientes nas transferências partilhadas, dos atuais 22,5% para 30% sobre a distribuição do FPM (art. 159, I, “b”, CF) e em todas as demais receitas arrecadadas pela União. Igualmente deverá haver a elevação do coeficiente percentual da receita arrecadada pelos Estados sobre o ICMS (art. 158, IV, CF), cuja partilha deverá ser elevada dos

atuais 25% para 30% do total da arrecadação.

A expectativa de formação das receitas considera inclusive a possibilidade de criação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), cujo projeto de reforma encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, como uma tendência necessária e irreversível no Brasil, já que os demais países que integram o Mercosul adotam esta forma de arrecadação. Resta ademais, estabelecer os parâmetros para a partilha deste imposto, visando garantir aos Municípios o percentual de 30% sobre a arrecadação total de tributos do país.

⁶⁹ Martins, Ives Gandra. Op. cit., 1998, p.283.

CAPÍTULO III

O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

3.1 O Município e a Constituição de 1988

O princípio constitucional basilar do federalismo, adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, inclui pela primeira vez na história do país a participação do Município brasileiro como integrante do sistema federativo, dotado de personalidade jurídica e de competências político-administrativas e tributárias (ou financeira), que serão analisadas e detalhadas no presente capítulo.

De acordo com o art. 1º, da Constituição Federal:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo Único – Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A vontade manifesta pela Assembléia Nacional Constituinte de 1988, ao promulgar a Constituição com a inclusão dos Municípios brasileiros como entes federados, com certeza deitará raízes na história das sociedades contemporâneas, sendo exemplo a ser seguido por outras repúblicas federativas, dado ao avanço das propostas que visam a solução de problemas e execução de ações a serem viabilizadas junto às comunidades locais.

As dimensões continentais do território brasileiro requerem o máximo de descentralização de atribuições, encargos, recursos financeiros e poder do nível central para a periferia, e que, muito há que ser feito para efetivar na prática o exercício desta autonomia, não somente aos entes federados Municípios, mas também para haver maior descentralização de atribuições aos Estados membros⁷⁰.

3.1.1 A Controvérsia doutrinária acerca do Município como Ente Federado

Inicialmente será necessário situar o tema como disciplinado na norma constitucional ou entender o termo *Estado Federal* em seu real significado, verificando se o Município é reconhecido como parte integrante do sistema federativo adotado pela Carta de 1988.

José Afonso da Silva, em sua obra Curso de Direito Constitucional Positivo, trata o Estado brasileiro de forma precisa, ao abordar os princípios constitucionais formadores da República e do sistema Federativo do Brasil:

“República Federativa do Brasil condensa o nome do Estado brasileiro – República Federativa do Brasil -, o nome do país –

⁷⁰ “A Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais”. Silva, José Afonso da. Op. cit., 1999, p. 106

Brasil -, a forma de Estado, mediante o qualificativo *Federativa*, que indica tratar-se de Estado Federal, e a forma de governo-*República*. *Pátria* é o termo que exprime sentimentos cívicos (*Pátria*: terra dos pais, terra que amamos; '*Patria est ubicumque est bene*', *Pátria* é o lugar onde se sente bem)"⁷¹.

O Constituinte brasileiro de 1988, ao reforçar a personalidade jurídica da unidade territorial local (Municípios), consagrou na norma constitucional um princípio fundamental inatacável, do ponto de vista jurídico formal, quando eleva o Município (art. 1º, CF) à condição de ente federado.

Apesar da posição doutrinária manifestadamente contrária de parte dos constitucionalistas do momento, é preciso aprofundar a análise sobre a tendência que vem ganhando corpo, no sentido de ver o poder local, como o meio mais eficaz de solucionar os problemas e executar as ações de governo junto à comunidade.

Com isso concorda Reis Friede, que afirma:

“Neste contexto, a Constituição Federal de 1988, sem dúvida, deu um toque original ao modelo federativo presente no resto do mundo: elegeu o Município como pessoa jurídica de direito público interno ao lado da União, Estados e Distrito Federal, todos autônomos, integrantes da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (art.18 da CF/88 c/c o art. 15 da CF/67)”⁷².

A forma de organização dos Estados americanos, a partir da vontade das colônias inglesas de tornarem-se independentes, dando origem ao sistema confederado, resultou na autonomia político-constitucional e administrativa dos Estados regionais.

O Brasil adotou o sistema federativo a partir da proclamação da República em 1889, com características que diferem do sistema americano, dado o centralismo implantado no país, reconhecendo os Estados membros como partícipes do sistema, mas não independentes. A partir das sucessivas Constituições o sistema federativo

⁷¹ Idem. 1999. p. 102.

⁷² Friede, Reis. Op.cit., p.125.

brasileiro foi evoluindo gradativamente, para conceder relativa autonomia e incluir às unidades municipais, como partes integrantes deste sistema.

Para entender o sistema federal brasileiro faz-se necessário trazer novamente os ensinamentos de José Afonso da Silva:

“No Estado federal há que distinguir *soberania e autonomia* e seus respectivos titulares. Houve muita discussão sobre a natureza jurídica do Estado federal, mas, hoje, já está definido que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito Internacional, é o único titular da soberania, considerada *poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação*. Os Estados federados são titulares tão só de autonomia, compreendida como *governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal*”⁷³.

Não é possível negar a mesma condição ao Município brasileiro, que também está investido constitucionalmente de governo próprio, em relação aos Estados membros. Segundo a análise de José Afonso da Silva, quando reafirma os elementos básicos da autonomia federativa, encontram-se nos Municípios estes requisitos, para igualá-los aos Estados, como expressa:

“(a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido”⁷⁴.

Os elementos acima referidos constam na carta constitucional, e envolvem não só os Estados membros, mas também define a repartição das competências político-administrativas e tributárias (para gerir seus recursos financeiros) aos Municípios brasileiros.

3.1.2 A Garantia Jurídico-Constitucional e os Municípios

⁷³ Silva, José Afonso da. Op. cit., 1999, p. 104.

Não bastasse o rol de competências destinadas aos Municípios, delineadas na atual Constituição, e que serão descritas neste capítulo, dois princípios constitucionais dão sustentação necessárias, para comprovar a inabalável condição que as unidades municipais foram elevadas, que correspondem ao *status* de entes federados e o gozo de plena autonomia para resolver assuntos de seu peculiar interesse, expressos na Constituição.

O mais relevante princípio vem disposto no art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal, as chamadas cláusulas pétreas e trata-se do princípio federativo.

Conforme Carrazza:

“... o princípio federativo está entre os mais relevantes de quantos nosso Direito alberga, como, aliás, podemos inferir da só leitura do art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal: ‘Art. 60 (...) § 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado’”⁷⁵.

Ainda citando Carrazza, quanto à impossibilidade de supressão ou modificação deste princípio via Emenda Constitucional, somente sendo possível, mediante a convocação do poder constituinte originário, quando afirma:

“Logo, enquanto a atual Constituição estiver irradiando efeitos, é terminantemente proibida proposta de emenda constitucional que, ainda que por via transversa, colime suprimir ou modificar nossa Federação”⁷⁶.

Ainda que emendas constitucionais possam provocar mudanças ou reduzir competências político-administrativas e tributárias dos entes federados, quer seja de Estados membros ou Municípios, a supressão do Município como ente federado não será possível em qualquer hipótese, no dizer de Geraldo Ataliba:

⁷⁴ Idem, *ibidem*.

⁷⁵ Carrazza, Roque Antonio. Op.cit., p.108.

⁷⁶ Idem. 2000. p. 108.

“Na verdade, qualquer proposta que, indiretamente, remotamente ou por consequência, tenda a abolir quer a federação, quer a república, é igualmente proibida, inviolável e insuscetível de sequer ser posta como objeto de deliberação (por qualquer órgão constituído)”.

Mesmo que importantes constitucionalistas como José Afonso da Silva⁷⁷, interprete diversamente, tem-se aqui duas correntes de pensamento.

A primeira, que entende não estar o Município compondo a figura do Estado, por não se fazer representar no Congresso Nacional, a exemplo dos Estados membros, que contam com os Senadores como seus representantes, na formulação das normas e fazendo a defesa de seus interesses.

Neste sentido, parece que a atual composição, funções e atribuições dos membros integrantes do Poder Legislativo Federal, tratam de resolver e apreciar matérias de ordem geral e específicas de interesse do governo nacional, não invadindo as competências legislativas dos poderes estaduais e municipais.

Se for analisada a opinião de Carrazza, interpreta-se que os Municípios estão no mesmo patamar que os Estados membros, pois as características se assemelham e se coadunam:

“Deveras, a autonomia constitucional dos estados-membros não é absoluta, mas relativa. A Constituição Federal, como já a acenamos, demarca sua faculdade constituinte, mediante a repartição de competências entre a ordem jurídica parcial central (a União) e as ordens jurídicas parciais periféricas (os Estados federados)”⁷⁸.

Os dispositivos e requisitos para composição dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal previstas na Constituição Federal de 1988 (arts. 45 e 46), buscam apenas quantificar os representantes das diversas regiões do país, não significando com isto, representar somente os Estados membros, mas também as

⁷⁷“Apresenta-se, pois, como um Estado que, embora aparecendo único nas relações internacionais, é constituído por Estados-membros dotados de autonomia, notadamente quanto ao exercício de capacidade normativa sobre matérias reservadas à sua competência”. Silva, José Afonso da. Op.cit., 1999, p.105.

⁷⁸ Carrazza, Roque Antonio. Op. cit., 2000, p.109.

pessoas que vivem nestes territórios ou unidades municipais, investidos de personalidade jurídica. É o que se pode interpretar da norma constitucional em vigor e o que o constituinte pretendeu para o sistema federativo brasileiro.

O território brasileiro é subdividido geograficamente em Estados, Distrito Federal, Municípios e ainda estes, em distritos, que são as pequenas comunidades do interior se preparando para buscar a emancipação e que estão claramente abrigados na Constituição, reservados aos mandamentos normativos constitucionais para o exercício de um governo dotado de autonomia.

Não se tem conhecimento de outras federações com as características da nação brasileira, pois as demais adotam o sistema de distribuição do poder governamental de forma dual, como identifica José Afonso da Silva, não sendo o caso brasileiro, como exposto:

“Mas, no Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação brasileira adquire peculiaridades, configurando-se, nela, realmente três esferas governamentais: a da *União* (governo federal), a dos *Estados Federados* (governos estaduais) e a dos *Municípios* (governos municipais), além do *Distrito Federal*, a que a Constituição agora conferiu autonomia”⁷⁹.

Ademais, outra corrente dentre os constitucionalistas, dentre eles Reis Friede, afirmam que, além do *status de ente federativo* atribuído pelo constituinte de 1988, passaram os Municípios a gozar de autonomia (art. 18, CF/88), para criar, aprovar e promulgar a Lei Orgânica (Constituição Municipal), como demonstra:

“Com o *status* de ente federativo atribuído pelos constituintes de 1988, o *Município* passou a ser autônomo e ter competência para criar a sua Lei Orgânica. Até então, em muitos *Estados* brasileiros, eram as Assembléias Legislativas que dotavam os *Municípios* de uma espécie de lei-padrão”⁸⁰.

⁷⁹ Silva, José Afonso da. Op. cit., 2000, p. 621.

Portanto, ignorar a personalidade jurídica do Município e sua condição de componente do Estado federado, com autonomia e competências próprias, seria ferir um dos princípios consagrados, imutáveis e inatacáveis da Constituição Federal, “a forma federativa de Estado”.

Por outro lado, possuem consistência em seus argumentos as correntes que entendem ser os Municípios brasileiros dotados de plena autonomia e gozando da condição de entes federados, quadro que se confirma quando é tratado o princípio da imunidade recíproca entre as três esferas de governo, onde encontram eco estas afirmações, em decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), na doutrina e nas normas constitucionais relativas a matéria tributária.

Trata o art. 150, Inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988 da imunidade recíproca com os entes federados, uns com os outros, em matéria tributária:

“Art. 150 – Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI – instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros”.

Ao reafirmar o princípio federativo do Estado brasileiro, Misabel Abreu Machado Derzi expressa de forma clara o sentimento do constituinte de 1988, que viu elevado o conceito de igualdade e da oportuna descentralização do poder estatal, impressa na Constituição do Brasil:

“A evolução do princípio federal, compreendido como garantia adicional da liberdade – forma de evasão da concentração de poder – e profundamente impregnado da igualdade, da redução das grandes disparidades econômico-materiais em favor de um desenvolvimento harmônico e solidário – federalismo cooperativo – se faz sentir, como demonstra Aliomar Baleeiro⁸¹, na teoria da

⁸⁰ Friede, Reis. Op. cit., 2000, p.125.

⁸¹ “Sob o regime de Constituição de 1891, Barbalho (Constituição, p. 40), com razão, negava a um Estado-membro a possibilidade jurídica de exigir imposto de bens e serviços de outro, ou de Municípios deste último, contra a opinião de C. Maximiliano (Comentários, cit. 1929, pp.250 e seg.). Hoje, ainda se deve

imunidade recíproca”⁸².

Corroborar de forma definitiva sobre os princípios basilares do federalismo e da garantia assegurada aos Municípios brasileiros, na qualidade de entes federados, e dotados de autonomia, o STF, quando concedeu Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIMC-926/DF, de 01.09.1993), da Emenda Constitucional nº 3/93 e Lei Complementar nº 77/93, que criou o Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF), que estabelecia a cobrança do referido imposto dos entes federados (Estados membros e Municípios), transcritos na seguinte decisão:

- “1. As normas de uma Emenda Constitucional, emanadas, que são, de constituinte derivada, podem, em tese, ser objeto de controle, mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, quando confrontadas com normas elaboradas pela Assembléia Nacional Constituinte (Originária) (Art. 202, I, “A”).
2. Consideram-se relevantes, para o efeito de concessão de medida cautelar, os fundamentos da Ação Direta, segundo os quais, com a quebra do princípio da imunidade recíproca entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 150, VI, “A” da Constituição), autorizada pelo parágrafo 2º do art. 2º da Emenda Constitucional nº 3, de 18.03.1993, ficaria posta em risco a estabilidade da Federação, que, em princípio, a um primeiro exame, não pode ser afetada, sequer, por Emenda Constitucional (artigos 1º, 18, 60, par. 4º, I, da Constituição).
3. Caracterizada a relevância de tais alegações e demonstrada, assim, a plausibilidade jurídica da ação (“*fumus boni iuris*”) e havendo o risco de lesão ao erário dos Estados, Distrito Federal e Municípios, pela incidência do I. P. M. F., enquanto tem curso, nem sempre rápido, o processo da ação (“*periculum in mora*”), é de se deferir a medida, para suspender, quanto a eles, até o julgamento final, a incidência do tributo.
4. Medida Cautelar deferida, por votação unânime, para tal fim, com a suspensão dos efeitos do par. 2º da Emenda Constitucional nº 03/93, no ponto em que retiram, para as finalidades constantes do “CAPUT”, a imunidade de que trata o art. 150, inc. VI, “A”, da

reafirmar a lição de Barbalho: nem Estado-Membro pode reclamar imposto de outro, ou de Município deste, nem o Município pode fazer o mesmo em relação a outro ou a Estado”. Baleeiro, Aliomar. In: Derzi, Misabel Abreu Machado (atualizadora). Op. cit., 2000, p.126.

⁸² Idem, p. 125.

Constituição”⁸³.

O Tribunal Pleno do STF em data de 02/03/1994 julgou prejudicada a ADIN 926, tendo em vista que o julgamento da ADIN nº 939, de 15.12.1993, prolatando decisão sobre a Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 3/93 e da Lei Complementar nº 77/93, no tocante a incidência do IPMF, às pessoas jurídicas de Direito Público, consagrando as correntes doutrinárias, dentre as quais Misabel Derzi⁸⁴, que defendem a autonomia e o *status* de ente federado aos Municípios brasileiros.

As decisões do STF só confirmam o que vem expresso na norma constitucional, que, por vontade do poder constituinte de 1988, fez inserir mecanismos que dão garantias aos Municípios de reivindicar respeito ao direito constitucional positivado, refletido na concessão das competências político-administrativas e tributárias.

3.1.3 Fundamentos e Requisitos à Autonomia do Município

A autonomia corresponde ao poder conferido aos Municípios de fixar as normas de regulação do autogoverno local, mediante a promulgação da Lei Orgânica Municipal e leis ordinárias, eleger seus representantes, criar a estrutura administrativa dos seus órgãos, instituir e cobrar os tributos Municipais e regular a execução das competências exclusivas e comuns com os demais entes federados.

Ilustra de forma transparente os fundamentos da autonomia municipal José Afonso da Silva, ao afirmar:

⁸³ Supremo Tribunal Federal (STF). Consulta Jurisprudência. Internet. ADIN nº 926/939, 2000.

⁸⁴ “Portanto, sendo o princípio federal imutável por meio de emenda (art. 60, § 4º, da CF), é inaceitável que a Emenda Constitucional nº 3 tenha abolido as imunidades – especialmente a recíproca – em relação ao imposto sobre movimentação ou transmissão de valores financeiros, de competência exclusiva da União. Cogitou-se, em seguida (como se fora um favor fiscal da União), da possibilidade de concessão de “isenção” às movimentações financeiras realizadas por Estados e Municípios, por meio de lei complementar que vier a instituir o tributo”. Baleeiro, Aliomar. In: Derzi, Misabel Abreu Machado. Op.

“Nos termos, pois, da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é uma peculiaridade do Município brasileiro. A inclusão do Município na estrutura da Federação teria que vir acompanhada de conseqüências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até agora vigente lhe impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados”⁸⁵.

Parece estarem presentes os fundamentos normativos que asseguram a vida própria do ente municipal em tudo o que se tratar do peculiar interesse local, consagrado pela autonomia política de instituir sua Lei Orgânica, eleger seus representantes políticos, para que desenvolvam as funções administrativas e legislativas, cobrem tributos da população e executem os orçamentos.

Os Municípios brasileiros a partir da Constituição Federal de 1988, obtiveram um papel de destaque. Além de figurarem na condição de entes federados (art. 1º), foi-lhes assegurada autonomia, mediante a inserção, na Carta Magna, de um capítulo específico, que trata de normas gerais e específicas, dispostas nos artigos 29 a 31, os quais estabelecem preceitos à organização política do Poderes Executivo e Legislativo e das competências exclusivas.

José Afonso da Silva complementa assim o *status* conferido aos Municípios brasileiros, na atual Constituição Federal:

“Agora foi-lhes reconhecido o poder de *auto-organização*, ao lado do *governo próprio* e de *competências exclusivas*, e ainda com ampliação destas, de sorte que a Constituição criou verdadeiramente uma nova instituição municipal no Brasil. Por outro lado, não há mais qualquer hipótese de prefeitos nomeados. Tornou-se plena, pois, a capacidade de autogoverno municipal entre nós”⁸⁶.

cit., 2000, p.127.

⁸⁵ Silva, José Afonso da. Op. cit., 2000, p. 620.

⁸⁶ Idem, p.621.

Além destes fundamentos, outros requisitos prescindem do Direito Constitucional para formar uma federação nos moldes que o Poder Constituinte de 1988 procurou estabelecer para a nação brasileira, de forma inovadora, mas que, nem por isso deixam de encontrar sustentação nos elementos de formação do Estado contemporâneo, o suporte necessário para adoção e fortalecimento do sistema federativo do Brasil.

Dois requisitos de Dallari em “O Estado Federal” são descritos⁸⁷:

“*Autonomia*: direito e poder de autogovernar-se fixando suas prioridades e desempenhando suas competências com meios próprios. No Estado Federal os Estados-membros decidem com autonomia sobre os assuntos de sua competência, o que significa que eles não são dependentes do governo federal mas apenas da Constituição federal”;

“*Competências*: conjunto das atribuições legalmente conferidas a um órgão unipessoal ou coletivo. Através das competências são definidos os direitos e as obrigações de cada órgão”.

Faltou apenas descrever, no apanhado do autor acima citado, que o Município brasileiro, detentor de *status* e autonomia constitucional própria, se encaixa perfeitamente nos requisitos aqui trazidos, para se afirmar a inegável condição de ente federado.

Mesmo antes da Constituição Federal de 1988, Dalmo de Abreu Dallari⁸⁸ reconhecia o governo local como a conjugação de um governo de Municípios, dotado de competências concorrentes com a União e Estados membros, compondo com estes, as três esferas de governo.

3.2 O Município e as Competências Constitucionais

⁸⁷ Dallari, Dalmo de Abreu. Op. cit., 1986, p.79-81.

⁸⁸ “No federalismo brasileiro há um complicador adicional, pois desde que instituído o Estado Federal, em 1891, foram estabelecidas três esferas de governo, a federal, a estadual e a municipal, sendo esta expressamente reconhecida como autônoma pela própria Constituição Federal, da qual recebe diretamente suas competências. Por esse motivo, quando se fala no Brasil em ‘governo local’, é preciso considerar cuidadosamente a expressão, pois geralmente ela é aplicada ao governo municipal e não ao estadual”.

Deixando-se um pouco de lado a abordagem sobre a qualificação do Município na Constituição Federal de 1988, quanto ao *status* de ente federado ou não, este tópico visa discorrer sobre a autonomia municipal e as competências político-administrativas e tributárias.

A repartição de competências adotada no sistema federativo, implantado com a Constituição de 1988, requer seja descrito ao trazer a referência de José Afonso da Silva, dado a complexidade e característica de inovação a que foi proposto o modelo brasileiro, diverso de qualquer outro sistema federativo que se tem conhecimento:

“A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica de enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas, combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União (arts. 21, XIX, XX, XXI; 22, IX, XXI, XXIV, e 24, § 1º), enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar (arts. 24, §§ 2º e 3º, e 30, II)”⁸⁹.

Michel Temer afirma que a autonomia do Município “*é realidade natural anterior à própria autonomia dos Estados federados*”⁹⁰.

A materialização da vontade de uma corrente de estudiosos, municipalistas e constitucionalistas, ansiosos em construir um sistema federalista que pudesse dar respostas à sociedade brasileira, mediante a descentralização das funções

Dallari, Dalmo de Abreu. Op. cit., 1986, p. 54.

⁸⁹ Silva, José Afonso da. Op. cit., 1999, p. 479.

⁹⁰ “Essa afirmação autônoma dos núcleos populacionais, antes da afirmação jurídica, é que levou Pedro Calmon a salientar que ‘o Município é uma instituição mais social do que política, mais histórica do que constitucional, mais cultural do que jurídica’. Tudo para enfatizar a autonomia nascida espontaneamente”. Temer, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**, p.104-105.

administrativas do governo, mereceu a adesão do Constituinte nacional, ao aprovar a Constituição Federal de 1988, confirmada com a transcrição da autonomia política de auto-organização dos Municípios (arts. 18, 29 e 182), ao conferir-lhes competências administrativas (arts. 23 e 30), e dotá-los de autonomia e competências tributárias (arts. 30 e 156).

José Nilo de Castro traz alguns elementos da descentralização, que confirmam a vontade expressa na Constituição:

“A autonomia pressupõe aptidão para se governar livremente, poder de se fazer as leis e capacidade de se determinar órgãos de representação.

O sentido jurídico da autonomia, aqui, a que provém do fenômeno descentralização, resume-se não apenas na assunção de gestão dos interesses locais, no plano administrativo, mas, sobretudo, no plano político”⁹¹.

O Município é uma unidade territorial de primeira base, que aproxima sociologicamente os homens, sob forma de agrupamentos de pessoas próximas umas das outras, que, quando politicamente organizadas e com objetivo a defesa dos interesses daquele agrupamento, torna-se uma pessoa jurídica de Direito Público Interno, membro integrante de uma Constituição.

Continua Nilo de Castro:

“Assim, dentro do fenômeno da descentralização, que defendemos como razão de ser do Município também, tem-se a conjugação da teoria legalista (o legislador é que dá existência jurídica ao Município) com a sociológica e a histórica; reconhece o Estado, pelo seu poder legislativo, a comunidade local a que lhe comunica a condição de Município, descentralizando facetas de poderes estatais (não todos), numa divisão técnica territorialmente organizada”⁹².

A descentralização de atribuições e encargos administrativos aos Municípios, que se realizam mediante a prestação de serviços à população, não poderá ser

⁹¹ Castro, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**, p.46-47.

⁹² Idem, p. 47.

suportada sem que haja uma maior flexibilidade nas receitas tributárias, por meio de uma adequada repartição das receitas, quer seja das receitas tributárias próprias, ou das transferências constitucionais obrigatórias da União e dos Estados membros, com a eliminação total da deteriorada e corrosiva prática de transferências voluntárias, exercício dos conchavos políticos.

O meio eficaz para realizar este objetivo é, sem dúvida, a descentralização dos recursos financeiros aos Municípios, contrariando muitas teses defendidas por representantes políticos vinculados ao poder central, burocratas e defensores do centralismo político dos governos federal e dos Estados.

É preciso despertar nos defensores do municipalismo, a idéia de que serão necessários argumentos contundentes e maior clareza sobre o papel do Município no sistema federativo brasileiro, para convencimento de autoridades governamentais das esferas federal e estadual. Mais especialmente do Parlamento brasileiro, no sentido de uma definição clara, sobre a adequada descentralização financeira, alicerçada pelo aumento da autonomia tributária em favor dos Municípios, visando dar sustentação e capacidade à unidade local, para efetivar a realização do bem estar social mediante a execução de obras e serviços à comunidade.

3.2.1 Competências Políticas Municipais

O ordenamento constitucional da República Federativa do Brasil, ao tratar da organização do Estado brasileiro é disciplinado pelo art. 18, da CF, com a inserção da autonomia dos Municípios no tocante a sua organização político-administrativa, que assim define:

“Art. 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição:

§ 4º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período

determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”.

As competências políticas do ente municipal, em especial, estão presentes no Capítulo IV, art. 29, da Constituição Federal, quando ali praticamente se define a vida do governo municipal, encontrando na Lei Orgânica Municipal a norma balizadora das ações das administrações públicas municipais, respeitados os preceitos constitucionais previstos na carta nacional:

x

“Art. 29 – O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:”.

O exercício das competências políticas é praticado pela Câmara Municipal de Vereadores, composta de acordo com o art. 29, IV, alíneas “a”, “b” e “c”: a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes; b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes; c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes.

Vem de José Afonso da Silva as características que credenciam os Municípios no exercício da autonomia política, ao enquadrá-los como capazes de auto-organização e auto-governo, de estabelecer suas leis próprias, de administração e organização dos serviços locais e de decretar suas receitas ao citar que:

“Nestas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a *autonomia política* (capacidade de auto-organização e de autogoverno), a *autonomia normativa* (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a *autonomia administrativa* (administração própria e organização dos serviços locais) e a *autonomia financeira* (capacidade de decretação de seus

tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da auto-administração)”⁹³.

Anteriormente à Constituição de 1988, eram os Estados que detinham o poder de organizar as competências dos Municípios, por meio de Lei Orgânica única, aprovada em cada Assembléia Legislativa, impondo-lhes limites e liberdades contidas, para estabelecer as estruturas e as competências dos governos locais. Estavam os Municípios brasileiros a mercê dos parlamentos estaduais.

A atual Carta Constitucional reverteu completamente esta situação, ficando os Municípios dependentes dos Estados membros na criação, incorporação, fusão, desmembramento e na intervenção de Municípios, conforme preceituam os arts. 18, § 4º, 35 e 36, da Constituição Federal.

No mais, a Carta Magna concedeu outorga política aos Municípios, para fixar os limites de sua organização, cujo regramento normativo, parte da instituição da Lei Orgânica Municipal (Constituição local), que disciplina o funcionamento da estrutura administrativa, a eleição dos agentes políticos, as proibições e incompatibilidades, a organização das funções do Poder Legislativo e a organização das competências exclusivas, comuns e concorrentes, no dizer de José Afonso da Silva:

“Agora não, as normas constitucionais instituidoras da autonomia dirigem-se diretamente aos Municípios, a partir da Constituição Federal, que lhes dá o poder de auto-organização e o conteúdo básico de suas leis orgânicas e de suas competências exclusivas, comuns e suplementares (arts. 23, 29, 30 e 182)”⁹⁴.

Regular a execução das competências comuns com os entes federados União e Estados previstas no art. 23, da CF, é tarefa política que foge ao alcance do legislador municipal. Conforme o parágrafo único deste artigo, cabe ao Poder Executivo Federal encaminhar Projeto de Lei Complementar ao Congresso Nacional, visando estabelecer normas para a cooperação entre as três esferas de

⁹³ Silva, José Afonso da. Op. cit., 1999, p.622.

governo, para execução destas competências.

Isto parece não ser prioridade, uma vez que a prática costumeira nos governos visa manter o poder político das esferas superiores (União e Estados membros), que se opera mediante a transferência de recursos financeiros na forma de convênios (poder de barganha), como disciplina o art. 241, da Carta Federal em relação à transferência de encargos.

As funções políticas exercidas pelas agentes políticos municipais, positivadas nos arts. 29, 30 e 31, da Constituição Federal, são executadas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Ao Poder Executivo incumbe a tarefa de desenvolver ações que visem a administração e execução das funções de governo, dos programas e propostas orçamentárias, de executar as leis e projetos de interesse da comunidade, que serão detalhadas, quando for tratado das competências administrativas.

Além da instituição da Lei Orgânica dos Municípios (art. 29), compete ao Poder Legislativo Municipal: dar posse ao Prefeito e Vice-Prefeito (art. 29, III); a organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara de Vereadores (art. 29, XI); estabelecer o subsídio (vencimentos) do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e dos próprios edis (art. 29, V e VI); legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I); apreciar as matérias de iniciativa do Poder Executivo (LOM, idêntico ao processo legislativo federal) e de iniciativa popular (art. 29, XIII); suplementar a legislação federal e a estadual, quando estas esferas de governo não o fizerem e no que couber (art. 30, II); instituir os tributos de competência municipal (art. 30, III); fiscalizar as contas do Poder Executivo (art. 31); e definir, se for o caso, a perda do mandato do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores (art. 29, XIV, LOM e Decreto Lei nº 201).

Ao exercer a competência política, o Poder Legislativo Municipal, de acordo com Wolgran Junqueira Ferreira, está a praticar uma função indelegável determinada pela Constituição federal, especialmente quando se trata de legislar *sobre assuntos de interesse local*, porque, esta competência é própria deste governo,

⁹⁴ Idem, *ibidem*.

e não poderá sofrer interferência dos demais entes federados:

“Sem pretender esgotar a competência abrangida pela legislação de interesse local, apenas exemplificando podemos nomear: sobre tributos municipais; urbanismo; limpeza pública; transporte coletivo; poder de polícia; que abrange e compreende vasto campo, como as normas edilícias; cemitérios; muros e calçadas; matadouros; apreensão de animais soltos nas vias públicas; conservação de estradas vicinais; feiras e mercados; espetáculos públicos; uso de bens comuns e especiais; planejamento de defesa contra calamidades públicas; saneamento básico; desenvolvimento urbano; fixação dos crimes de responsabilidade dos prefeitos e vereadores, inclusive declaração de perda de mandato etc.”⁹⁵.

O processo legislativo é fixado de acordo com os princípios contidos na Constituição Federal, no que couber, e deverá constar obrigatoriamente na Lei Orgânica Municipal. Portanto, exerce o membro da Câmara Municipal de Vereadores papel preponderante no exercício das funções legislativas.

É função política do legislativo municipal a adoção de leis que visem o desenvolvimento da política de ordenamento do solo urbano, com vistas ao cumprimento das funções sociais das cidades e do bem-estar dos habitantes, de acordo com o que preconiza o art. 182 da Constituição Federal.

Finalmente, a organização do ensino fundamental e da educação infantil, art. 211, § 2º, é matéria de deliberação do legislativo municipal, que exerce a função política ao instituir as leis de organização da estrutura organizacional do magistério, relacionado à aplicação do percentual constitucional de vinte e cinco por cento da receita proveniente de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

3.2.2 Competências Administrativas Municipais

O tema da pesquisa a ser abordado neste tópico reveste-se de relevante importância, já que terá a finalidade de estabelecer o detalhamento das competências administrativas exclusivas dos Municípios e aquelas que são comuns

e concorrentes com os demais entes federados.

Procura-se também fixar parâmetros comparativos, que serão confrontados com as competências municipais tributárias, na tentativa de identificar a distância existente entre os encargos com a execução de ações, programas, investimentos e serviços colocados à disposição da comunidade e as receitas advindas da carga tributária própria e das transferências constitucionais obrigatórias e voluntárias.

As competências constitucionais administrativas podem ser entendidas, como já visto, como as funções das três esferas de governo, com a execução de atividades moldadas como administrativas, que correspondem à prestação de serviços públicos, a implantação de obras e aquisição de bens de capital, todos objetivando o bem-estar da comunidade diretamente envolvida ao ente federado incumbido de determinada função.

Nunca é demais trazer os ensinamentos de José Afonso da Silva, que define bem o significado do termo *competência*:

“*Competência* é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. *Competências* são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidade estatais para realizar suas funções”⁹⁶.

A participação da administração pública municipal na execução das competências administrativas privativas, aquelas que tratam sobre os assuntos de peculiar interesse local, compartilhando com a União e os Estados membros, a prestação dos encargos e serviços relacionados às competências comuns e concorrentes, encontram-se disciplinadas na Carta de 1988, nos arts. 23, 29, 30, 182, 211 e 241, e que passam a ser detalhadas e individualizadas de modo a oferecer uma visão geral do grau de comprometimento dos Municípios brasileiros frente à solução dos problemas locais dada a insuficiência de receitas financeiras.

⁹⁶ Ferreira, Wolgran Junqueira. Op. cit., 1993, p. 174.

3.2.2.1 Competências Administrativas Privativas Municipais

Serão tratadas, inicialmente, as competências administrativas privativas dos entes municipais, com seus detalhamentos e desdobramentos, visando quantificar as funções delegadas às administrações públicas locais, que não deixam de ser, na prática, encargos prestados à comunidade local que pertence ao território de cada uma das unidades municipais.

O Município é dotado de capacidade e de competências para gerir funções tipicamente locais, como afirma Morbidelli:

“Deve-se ressaltar, uma vez mais, a peculiaridade do Estado federal brasileiro, que considera o Município como pessoa jurídica de direito público interno, pertencente ao regime federativo, dotado de autonomia e de leis e autoridades próprias, resultando em uma tríplice repartição de competências: a federal, a estadual e a municipal”⁹⁷.

Ao abordar que o Município tem como função executar as competências privativas, como estabelece o art. 30 e 182, da CF, implícitas nas competências políticas de *legislar sobre assuntos e serviços de interesse local e de ordenação do solo urbano*, Morbidelli⁹⁸ já deixa transparecer que “interesse local” quer dizer tudo quanto for adequado e possível que a população venha a receber do ente federado Município.

Aqui, as portas da descentralização de encargos (atribuições transferidas da União e Estados membros) aos Municípios se abriram e à febre das transferências de atribuições ganharam impulso a partir da Constituição Federal de 1988, em nome do regime federativo e da necessidade do governo nacional de livrar-se de determinadas funções, dado a incapacidade de solucionar os problemas tipicamente locais junto à sociedade.

⁹⁶ Silva, José Afonso da. Op.cit., 1999, p. 479.

⁹⁷ Morbidelli, Janice Helena Ferreri. Op. cit., p. 229.

⁹⁸ “A competência legislativa dos Municípios (artigo 30) abrange basicamente os assuntos e serviços de interesse local e de ordenamento do solo urbano”. Idem, p.229.

É o que confirma Maria Garcia, ao tratar da conveniência da descentralização e dos encargos típicos dos Municípios, tais como saúde, ensino e outros serviços locais, melhor resolvidos se executados pelo governo local, como aponta a presente citação:

“É o que preconiza Aspásia Camargo, quando analisa um novo pacto federativo para o país, ‘baseado no princípio consagrado pela Constituição, além de que tudo que puder ser feito pela comunidade menor não deve ser feito pela comunidade maior; o Estado não deve fazer o que pode ser de iniciativa da sociedade. O Município pode vir a ser, pela primeira vez na história brasileira, o grande protagonista do pacto federativo. Para exercer este papel principal, o Município precisa ser dotado de mais poder tributário e ter mais responsabilidades’”⁹⁹.

As competências administrativas privativas dos Municípios são próprias da função do governo destes entes federados, em especial as que tratam dos *assuntos de interesse local*, e que implicam em assumir encargos e responsabilidades, que, até a Constituição de 1988, eram atribuídas a outras esferas de governo (União e Estados). Estes são executadas com recursos financeiros do orçamento municipal, na maioria dos casos insuficientes, pois dependem da receita tributária própria ou das transferências voluntárias (convênios).

Dentre os encargos e responsabilidades privativas que importam aos Municípios implantar, manter e conservar, encontram-se obras, equipamentos e serviços e que segundo François E. J. Bremaeker¹⁰⁰, podem ser listadas como sendo: abertura, sinalização e pavimentação de vias públicas urbanas e estradas vicinais; fiscalização do trânsito e sinalização; manutenção de praças, jardins, parques públicos, hortos florestais; obras em geral (Ver Quadro I – Anexo VII).

De acordo com informações do cadastro de repasses das transferências de

⁹⁹ Garcia, Maria. In: Bastos, Celso. Op.cit., p.144.

¹⁰⁰ “A Constituição de 1988 explicitou nos artigos 23, 30 e 144 uma série de atribuições como sendo de competência exclusiva ou compartilhada pelos Municípios. Entretanto, esta explicitação não trouxe nenhuma novidade, de vez que todas estas atribuições já vem sendo desempenhadas pelos Municípios há muitos anos”. Bremaeker, François E. J. **Banco de Dados dos Municípios. Série Estudos Especiais nº 13**. Rio de Janeiro: IBAMCO, 199. p. 9.

recursos do FPM, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dos 5.507 Municípios brasileiros, incluídas as capitais de Estado e as maiores cidades brasileiras, pouco mais de duzentos deles tem população superior a cem mil habitantes, e maior capacidade tributária própria.

Em torno de quatro mil Municípios contam com população até vinte mil habitantes, e baixíssima capacidade de receita tributária própria, portanto, dependentes das transferências constitucionais obrigatórias, em especial, das transferências voluntárias (convênios).

François E. J. Bremaeker, alerta para os problemas enfrentados pelos governos municipais das pequenas comunidades do interior, de que os mesmos estão mais suscetíveis de receber a cobrança imediata da população pela falta de atendimento de certos serviços, pela proximidade existente entre o administrador público e o cidadão:

“É importante observar que, na absorção dos encargos das demais esferas de Governo pelos Municípios, eles ocorrem com maior intensidade e variedade quando os Municípios são de pequeno porte demográfico, o que torna este processo extremamente perverso”¹⁰¹.

Para manter os serviços administrativos burocráticos acima descritos ou as atividades meio que corresponda ao funcionamento e controle interno dos atos da administração pública local, executar obras e serviços de atendimento externo ao público consideradas atividades fim, os Municípios brasileiros consomem em média de quarenta a sessenta por cento das receitas totais disponíveis com a remuneração do pessoal e encargos sociais, já considerados os gastos com os agentes políticos (Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais)¹⁰².

3.2.2.2 Competências Administrativas Comuns

¹⁰¹ Bremaeker, François E. J. Op. cit., 1997, p. 11.

As competências comuns delegadas à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estão dispostas no art. 23, da Constituição Federal, sendo que a matéria é remetida à Lei Complementar (art. 23, Parágrafo Único), que fixará normas para a cooperação entre os entes federados, visando manter o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar da nação, como trata José Afonso da Silva:

“Muitos dos assuntos do setor social, especialmente, referidos antes como de competência da União, não lhe cabem com exclusividade. A Constituição abriu a possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios compartilharem com ela da prestação de serviços nessas matérias, mas, principalmente, destacou um dispositivo (art. 23), onde arrola temas de competência comum (...)”.

Ao inserir na Constituição a generalidade destes dispositivos e de que a lei complementar fixará a forma de executar estas tarefas, sem a vinculação da fonte de recursos financeiros suficientes para executar as funções determinadas, impôs-se aos Estados membros e Municípios a dependência de transferências constitucionais voluntárias.

O propalado “pacto federativo” implica em definir claramente as receitas financeiras para a sobrevivência dos governos, em todas as esferas, na descentralização das competências e nas responsabilidades para resolver os problemas da sociedade.

Passados doze anos da promulgação da Constituição, o Poder Executivo Federal, a quem compete à iniciativa das leis complementares que verse sobre as mesmas, recusa-se em tratar a matéria prevista no aludido art. 23, ferindo o princípio federativo, relativo à confiança e cooperação entre os entes federados, como ilustrado por Misabel Derzi:

“Refere-se a Constituição aos deveres de solidariedade e de confiança que devem nortear as entidades políticas em toda a Federação. Mas a lei complementar não poderá, a título de estabelecer normas de cooperação recíproca entre os entes estatais,

¹⁰² Arts. 29, Incisos V e VI; e 39, § 8º, da CF.

redistribuir-lhes encargos, onerá-los e, por essa via, alterar a participação dos Estados ou dos Municípios na renda tributária, que está determinada pela própria Constituição”¹⁰³.

De fato, a prática do clientelismo político, dos arranjos entre o Poder Executivo Federal e dos Estados com os membros do Congresso Nacional, que implicam na formulação dos Planos Plurianuais de Investimentos e dos Orçamentos da União, ali embutidos os acordos para destinação de verbas para projetos e programas de interesse das partes citadas, fazem com que os Municípios brasileiros tenham que se submeter às regras do jogo político e dependam sempre dos favores e práticas das transferências voluntárias da União e dos Estados membros.

Fica evidente que, por assumir competências comuns nos moldes que a norma constitucional definiu, ao Município não foram dadas as condições financeiras para responder por tão relevantes responsabilidades, pois a cooperação com as demais esferas de governo estar expressas em lei complementar (art. 23, Parágrafo Único), no dizer de Nilo de Castro:

“A competência aqui (*comum*, não *concorrente*, pois a legislação concorrente não retira primazia à legislação federal – v. art. 24, § 4º, à vista do equilíbrio de desenvolvimento e do bem-estar na área territorial do Município), exercitar-se-á como *cooperação técnica*, nos termos de lei complementar federal”¹⁰⁴.

Cabe aqui tecer algumas considerações, acerca de cada uma das competências comuns, arroladas no art. 23, da Constituição Federal de 1988, atribuídas aos entes federados, na grande maioria desenvolvidas integralmente pelos Municípios:

“I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio”.

As esferas de governo mantêm o controle patrimonial dos bens que lhes pertencem, e a sua conservação depende da destinação e utilização. Muitas destas

¹⁰³ Baleeiro, Aliomar. In: Derzi, Misabel Abreu Machado. Op. cit., 2000, p. 589.

¹⁰⁴ Castro, José Nilo de. Op. cit., 1999, p.183.

acabam transferidas aos Municípios. A guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas é um dever dos governantes e dos cidadãos.

“II – cuidar da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”.

O atendimento básico à população, tanto em saúde como em assistência social, é integralmente executado pelos Municípios brasileiros, por isso, foram inseridos neste estudo como competências privativas dos Municípios, e terão desdobramentos quando for tratado das competências concorrentes, dado à municipalização destes serviços.

A temática da saúde é expressa na Constituição, Seção II, arts. 196 a 202, e regulamentada pela Lei nº 8.080/90, que criou o Sistema Único de Saúde (SUS), enquanto a política de assistência social, tem sua previsão constitucional na Seção IV, arts. 203 e 204, regulamentada pela Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

“III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”.

As políticas de fomento à cultura e preservação de museus, documentos históricos, artísticos e culturais e demais atribuições da administração pública, tais como belezas naturais e sítios arqueológicos de interesse local, obrigam os Municípios a desenvolver programas, projetos e investimentos e executá-los, com vistas à exploração turística e cultural das cidades e a identidade histórica do seu surgimento.

Na prática, estas questões passam a chamar a atenção da sociedade organizada através de instituições não governamentais, que exigem dos governos locais os investimentos para atender os dispositivos previstos neste inciso.

“IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico artístico ou cultural”.

Como abordado no inciso anterior, é a população local que determina a necessidade de resgate, difusão e preservação da cultura e das riquezas das obras e

bens históricos, artístico e culturais. A política pública dos governos Federal e dos Estados neste campo é restrita a algumas obras de grande valor, mas os orçamentos de ambas esferas de governo são muito limitados, sem contar que os Municípios também não têm destinado grandes somas dos seus orçamentos para estas áreas.

“V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”.

A educação é uma das áreas que tem assegurado, por força da norma constitucional, os melhores resultados em investimentos por parte dos Municípios, em especial, quando trata da educação fundamental, que será detalhado na abordagem sobre as competências concorrentes.

Os orçamentos municipais são dotados, cada vez mais, de previsões de investimentos em programas de desenvolvimento cultural e tecnológico, quer mediante a prática de atividades na rede escolar, em questões relacionadas à difusão cultural, na capacitação tecnológica de alunos ou implantação escolas técnicas.

“VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

Com a municipalização da agricultura promovida pela maioria dos Estados membros, aliado aos programas de investimentos na preservação de mananciais, tratamento e destinação de lixo urbano e rural, recuperação de microbacias hidrográficas e reflorestamento, que são desenvolvidos pelos Municípios, estas atividades passaram a ganhar nos últimos anos atenção especial das comunidades locais.

“VII – preservar as florestas, a fauna e a flora”.

Os investimentos dos governos da União e dos Estados estão voltados à manutenção e desenvolvimento de estudos e projetos de combate ao desmatamento e alguns repasses de recursos em programas de incentivos ao reflorestamento e conservação da floresta, fauna e flora. Aos Municípios, mediante a transferência destes programas e projetos, cabe a execução prática dos mesmos com o envolvimento da sociedade interessada.

“VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar”.

Dentre os programas de municipalização que a maioria dos Estados membros tem adotado, a agricultura encontra-se presente. O governo federal atua na formulação de políticas de fomento à produção junto aos Estados, na organização e regulação dos estoques de alimentos e nos preços mínimos, enquanto os Estados absorvem suas estruturas na execução de programas e diretrizes à produção e pesquisa, ao controle e fiscalização dos produtos de origem animal e vegetal. Na prática, aos Municípios é incumbida a tarefa de executar os programas, prestar assistência técnica e fomentar a produção agropecuária e pesqueira, especialmente quando se trata da propriedade familiar.

“IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Os programas habitacionais e saneamento básico, apesar de constarem como de competência comum, quando são executados, dependem de financiamentos contraídos pelos Estados e Municípios. Eventualmente estes recebem pequenas verbas em forma de transferências voluntárias, mas em geral são executados com recursos exclusivos dos orçamentos municipais.

“X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

Os Municípios brasileiros assumem cada dia mais a formulação de políticas públicas de incentivos e programas de desenvolvimento e fomento ao crescimento econômico, geração de emprego no meio urbano e rural, à solução de problemas com pessoas carentes e marginalizados, quer com a educação e resgate da cidadania ou mediante trabalhos permanentes na área da assistência social. Atualmente os investimentos nestas áreas pelos governos dos Estados e da União parecem cada vez menores e as transferências voluntárias são continuamente reduzidas.

“XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”.

Estas tarefas praticamente são executadas pelos Estados e pelo Governo Federal, a não ser os programas e investimentos dos Municípios produtores ou detentores destes recursos naturais, que desenvolvem programas conjuntos com as

demaís esferas de governo, para preservação ambiental e assistência aos projetos e pessoas envolvidas.

“XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito”.

Com a aprovação da lei que criou o novo Código Nacional de Trânsito, os maiores investimentos na política educacional e especialmente no controle e segurança no trânsito quando se fala em rodovias municipais e no perímetro urbano das cidades, são executados pelos Municípios, já que a lei remete a eles à competência para executar a sinalização e o controle do trânsito nas cidades, passando a ser uma atividade de interesse local.

Os Estados, por força da competência tributária que lhes é imposta, mantêm o cadastro dos veículos e o seu registro, investindo na fiscalização em rodovias estaduais e no julgamento dos conflitos em acidentes de trânsito. Já a União exerce a fiscalização nas rodovias federais, no sistema nacional de controle de veículos e na política educacional para segurança do trânsito.

Dado a falta de regras e diretrizes definidoras das funções específicas aos entes federados na execução das políticas públicas, torna-se muito difícil detalhar qual a competência de cada um, e esta dificuldade se reflete no detalhamento a que se propôs a pesquisa, aparentemente confundindo as competências privativas dos Municípios, com as comuns ou até as concorrentes.

Não é demais registrar a abordagem de Morbidelli quanto à regulamentação do art. 23, parágrafo único, da CF:

“O parágrafo único do mesmo artigo demonstra que deve haver cooperação entre os entes federativos fixada por lei complementar. A exigência dessa lei tem a finalidade de servir de instrumento jurídico para a efetivação do federalismo cooperativo. Federalismo cooperativo é aquele em que os níveis de governo não se chocam pelas suas competências. Ao contrário, unem-se, dentro de suas respectivas atribuições, para resolver os problemas da administração pública”.¹⁰⁵

O certo é que, analisada a atual conjuntura política, social e econômica, ficam os Municípios brasileiros na eminência de receber cada vez mais encargos administrativos. Já os Estados membros e principalmente a União, concentrarão mais receitas, e então, exercerão o poder político de promover transferências voluntárias (convênios) para que os Municípios executem as competências comuns.

3.2.2.3 Competências Administrativas Concorrentes e os Municípios

No bojo das competências concorrentes entre a União, Estados e Distrito Federal, art. 24, CF (Ver Quadros II e III – Anexos VIII e IX), os Municípios não deveriam participar na execução de funções administrativas concorrentes, uma vez que ali estão dispostas normas que definem a competência da União, dos Estados membros e do Distrito Federal, para estabelecer normas gerais de organização das funções dos entes federados aqui mencionados.

A União, deixando de fixar normas gerais conforme o disposto no art. 24, da CF, passa a transferir a competência aos Estados para suprir de forma suplementar, normas gerais que atendam às suas peculiaridades. Tanto a Carta Constitucional como em legislação suplementar federal e estadual exigem a criação e implantação de Conselhos e Fundos Municipais necessários à obtenção de auxílios financeiros mediante transferências de recursos negociados (convênios), importam em delegação de atribuições e encargos ali previstos transferidos à competência dos Municípios mediante o processo de municipalização de serviços públicos que não são da sua competência privativa.

José Serra manifesta-se também quanto às competências concorrentes afirmando:

“Cabe, porém, à União ditar as normas gerais. Se ela não o faz, o Estado cria a legislação suplementar e o Município a complementa

¹⁰⁵ Morbidelli, Janice Helena Ferreri. Op. cit., 1999, p. 230.

de acordo com as suas peculiaridades”¹⁰⁶.

Os Municípios, no que couber e atendendo ao que estabelece o art. 30, inciso II, da CF, poderão suplementar a legislação federal ou estadual quando estes não o fizerem, sempre respeitando a hierarquia das normas, em matérias que não invadam a competência exclusiva de cada ente. Esta disposição trata sobre a competência política do ente municipal de estabelecer normas que versem sobre assuntos de interesse local, como define José Serra¹⁰⁷.

A função política de legislar sobre normas gerais que regulamentem as competências administrativas concorrentes é atribuída à União, como aborda Janice Morbidelli:

“Configura-se, a partir do quadro exposto, a centralização de poderes no Estado federal brasileiro. A vasta enumeração de competências privativas da União engloba leis que regulam as relações econômicas e sociais no país; a determinação de critérios da organização federativa pela lei federal; a limitação do poder legislativo dos Estados; as matérias de competência legislativa concorrente dos Estados em conjunto com a União, restringindo genericamente a capacidade dos primeiros. Esses aspectos denotam a essência e o caráter centralizador do pacto federativo brasileiro”¹⁰⁸.

De qualquer maneira, o exercício das funções da administração pública no Estado brasileiro sofre a influência dos fatores econômicos, sociais e políticos, dado aos múltiplos problemas e variações externas e internas, que se presencia historicamente.

No que se refere à indefinição das competências administrativas, fica transparente a prática da concentração do poder político e de receitas na União e nos

¹⁰⁶ Serra, José. Op. cit., 1997, p.25.

¹⁰⁷ “Trata-se do exercício da competência legislativa municipal ao lado da estadual. Em atenção as peculiaridades locais, o Município poderá legislar suplementando a legislação do Estado naquelas matérias que têm repercussão no âmbito local e que somente poderão ser viabilizadas através da atividade legislativa municipal, pois é justamente na instituição local que a população tem vínculos de proximidade e meio de participação, o que legitima o exercício do governo próprio, com repercussões nas outras esferas governamentais”. Serra, José. Op. cit., p. 25.

Estados, aliado à transferência de encargos administrativos aos Municípios, operacionalizada mediante as chamadas municipalizações.

Neste campo destacam-se cinco grandes e essenciais áreas, como a educação, saúde, assistência social, agricultura e mais recentemente o trânsito, setores em que a norma constitucional e a legislação complementar federal delegaram atribuições aos Estados membros e Municípios, para execução das funções administrativas comuns, as quais se desdobram nos tópicos seguintes.

3.2.2.3.1 Política de Educação

A Constituição em seu art. 211, § 2º, define: “*Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil*”. Já o art. 212 da Carta Magna prevê que é obrigação dos Municípios aplicar *no mínimo vinte e cinco por cento da receita de impostos e transferências constitucionais obrigatórias da União e dos Estados (FPM e ICMS)*, para atender o dispositivo constitucional acima citado.

Por força destes dispositivos, que conferiram atribuições de operacionalização do ensino fundamental e o pré-escolar aos Municípios, os Estados desenvolveram políticas de Municipalização do ensino fundamental, transferindo às unidades municipais todas as escolas de primeiro grau, pré-escolar e outras pertencentes à rede estadual, como é o caso do Estado de São Paulo, conforme discorre Rose Neubauer, ao propor a Municipalização do ensino:

“A operacionalização do Programa de Municipalização, até o final do primeiro semestre de 1996, o processo de desconcentração administrativa e a reorganização da rede escolar, visando o novo modelo pedagógico estabelecido pela Secretaria, representam passos de um longo caminho em direção à descentralização da gestão do ensino básico e à autonomia da escola. Abrangem

¹⁰⁸ Morbidelli. Op. cit., p.233.

algumas condições que permeiam todas as etapas de um processo que busca a melhoria do ensino público, em forte medida ancorada na municipalização do Ensino Fundamental”¹⁰⁹.

Alguns Estados, como Santa Catarina, iniciaram o processo de municipalização logo em seguida a promulgação da Constituição Federal, oferecendo como atrativo e fonte adicional, parte dos recursos do Salário Educação, professores da rede estadual, prédios públicos e materiais.

Com relativa frequência os Estados não repassam os recursos do Salário Educação ou quando há repasses estes são realizados com muito atraso. Incumbiram também aos Municípios transportar os alunos de segundo grau (competência dos Estados membros) especialmente de áreas rurais, mediante a formalização de convênios para ressarcimento dos valores gastos, cuja prática é idêntica, não cobrindo os valores pagos pelos Municípios com a realização deste serviço.

Rose Neubauer volta a citar o Estado de São Paulo que propôs a municipalização da Educação, segundo os Termos de Convênio de Cooperação (arts. 211, § 4º e 241, da CF), aos Municípios paulistas com as seguintes obrigações:

- “- criar e instalar o Conselho Municipal de Educação;
- providenciar a elaboração do Plano Municipal de Educação;
- elaborar o Estatuto do Magistério Municipal e o Plano de Carreira;
- realizar concurso público para ingresso em quadros próprios do Município, de profissionais do magistério e pessoal técnico e administrativo;
- garantir a continuidade da Associação de Pais e Mestres ou associação familiar”¹¹⁰.

Num primeiro momento a prática das municipalizações não foi bem sucedida, dado que muitos Municípios não a aderiram, mas gradativamente passaram a montar suas estruturas, com aumento considerável de gastos, para

¹⁰⁹ Neubauer, Rose. Estados e Municípios – parceiros na educação. In: **O novo município – economia e política local**, p. 79.

efetivamente assumir este importante encargo, como mostram estudos da pesquisa sobre Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro, realizado por Fernando Luiz Abrucio e outros ao informar os dados relativos ao número de alunos matriculados em 1996, ficando com a seguinte média nacional:

“No ensino fundamental os Estados, em média, são responsáveis por 64% das matrículas, enquanto os Municípios se encarregam de pouco mais de 26,5%, ficando o restante 9,5% com a iniciativa privada”.

O exemplo mais evidente que trazido para ilustrar o sucedido, diz respeito ao interesse dos Estados em manter o maior número de alunos matriculados em especial da rede urbana, para garantir a retenção de recursos do Salário Educação e do FUNDEF.

A Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina divulgou relatório, com dados de alunos matriculados no ensino pré-escolar e no ensino fundamental em 1998, no qual consta a existência da 51,0 % de alunos matriculados na rede estadual, contra 38,4 % na rede municipal e, 10,3 % em escolas particulares, o que comprova o crescimento da taxa de alunos matriculados na rede municipal, sendo esta a tendência em todos os Estados se comparado com os dados acima apresentados.

Para resolver de vez e eliminar a relutância dos Municípios em adotar a municipalização do ensino fundamental o governo federal encaminhou proposta de emenda já aprovada no Congresso Nacional. Trata-se da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, formado por 15% dos recursos do FPE, FPM, e ICMS, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; 159, inciso I, alíneas “a” e “b”; e inciso II, da Constituição Federal.

As estatísticas e estudos brasileiros indicam uma tendência muito forte de

¹¹⁰ Neubauer, Rose. Op. cit., 1996, p. 78.

concentração de pessoas nos meios urbanos, cujas estimativas atuais apontam que 80% das pessoas já vivem nas cidades. O sistema de vinculação de receitas tributárias que formam o FUNDEF acaba penalizando os pequenos Municípios, pois o número de alunos matriculados na rede municipal é muito reduzido, com tendências de ainda ficarem menores. Com isto, as receitas destas unidades passam para os Municípios com maior número de alunos na rede local.

Este processo acelera ainda mais a migração de famílias das áreas agrícolas para os centros urbanos, levados pela procura por melhores condições e opções de vida na cidade. Nota-se que, sem população e sem recursos financeiros muitos destes pequenos Municípios tenderão a desaparecer.

3.2.2.3.2 Políticas de Saúde

A saúde como um direito de todos e um dever do Estado preconizado pela norma constitucional (art. 196) se insere como função concorrente dos entes federados para executar estas ações e assumir as responsabilidades destes serviços perante a população.

Dispõem os arts. 197 a 200, da Constituição Federal que o Poder Público, aqui concorrem os três níveis de governo, podem regular, controlar, fiscalizar e executar as ações de saúde à população, de forma direta ou terceirizada, bem como tendo a participação da iniciativa privada.

Fernando Luiz Abrucio, discorre sobre a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), como solução plausível para reverter à centralização existente até 1988:

“Ao propor um Sistema Único de Saúde (SUS), a Constituição de 1988 procurou romper com a paradoxal situação da saúde pública que combinava centralização e burocratização no nível federal com descoordenação, clientelismo e desperdício no âmbito estadual e

local”¹¹¹.

A norma constitucional de acordo com o art. 198, criou o Sistema Único de Saúde para o país, que trata, em seu inciso I, da descentralização e municipalização das ações e serviços públicos de saúde, especialmente no que concerne a:

“I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo”.

Com base na Lei nº 8.080/90 que regulamentou o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), a União e os Estados passaram a transferir atribuições na execução das ações e serviços de saúde aos Municípios brasileiros. Na questão do orçamento para manutenção do sistema, reside um problema crucial que é a insuficiência de recursos para operacionalizar este processo, que teve seu desenlace com as municipalizações iniciadas após a lei do SUS, segundo pesquisa de Abrucio¹¹².

A municipalização do SUS obriga os Municípios a assumir novas atribuições com a velha estrutura tributária, e então, os entes municipais contam com muitas dificuldades para executar esta função de governo dado a incapacidade financeira já que os recursos da seguridade social, que têm origem nas Contribuições Sociais, são insuficientes e não chegam aos Municípios brasileiros.

Para a socióloga e analista da Fundação Seade, Zilda Pereira da Silva¹¹³, descentralizar implica em transferir apenas atribuições administrativas mantendo a concentração dos recursos financeiros, sob o gerenciamento do órgão central:

“O termo descentralização traz em si também a idéia de deslocamento do centro: transferir competências para autoridades subordinadas, dentro da mesma esfera de governo; ou retirar do centro as tarefas de execução, sem que seja transferida a correspondente autonomia para outras esferas de governo. Na área

¹¹¹ Abrucio, Fernando Luiz et al. Op. cit., p. 115.

¹¹² “A partir do início dos anos 90 começam a ser registradas as primeiras experiências de descentralização da gestão, com ênfase na criação de instrumentos e de estruturas que dessem a Estados e Municípios uma maior capacidade gerencial, tais como Conselhos e Fundos de Saúde, planos estaduais e municipais, relatórios de gestão”. Idem, p. 119.

¹¹³ “O termo tem sido relacionado, com certa divergência, a outros conceitos como desconcentração, delegação, privatização, estadualização e municipalização”. Silva, Zilda Pereira da. O Município e a descentralização da saúde, p. 81

da saúde, esse modelo pode ser traduzido como aquele em que, embora a execução dos serviços e as ações estejam a cargo da esfera regional ou local, os recursos, sejam financeiros ou gerenciais, continuam nas mãos do Governo central”¹¹⁴.

Trata o parágrafo único do art. 198, da CF: *“O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes”*.

A prática da centralização financeira na União está disposta na norma constitucional (arts. 149 e 195) e no poder político do governo federal exercido pelo Congresso Nacional, ao regulamentar via leis complementares o conteúdo e a institucionalização das contribuições para financiamento da seguridade social. Significa dizer que todas as receitas de Contribuições Sociais são de competência da União, que financia a seguridade social mediante a transferência voluntária aos Estados e Municípios, pela prestação dos serviços básicos em saúde executados por estas esferas de governo.

Pesquisa oficial do DATASUS em mais de mil e trezentos Municípios brasileiros, com base nos orçamentos municipais de 1998, indicam que os mesmos aplicaram em média 11 % (onze por cento) das receitas disponíveis para atendimento ao que preconiza o art. 198, da CF.

De fato, fica comprovado, com as informações trazidas por Zilda Pereira da Silva, o gradativo crescimento nos percentuais das receitas próprias aplicadas pelos Municípios brasileiros com ações na área da saúde:

“Entre 1980 e 1990, ‘a participação dos gastos municipais com saúde, como percentagens das receitas próprias destas esferas (incluindo o FPM), passou de 6,3% para 8,2%. Essa participação aumentou num contexto onde as receitas próprias municipais e estaduais se expandiam como resultado dos dispositivos tributários contidos na Constituição de 1988’ (Médici, 1994)”¹¹⁵.

¹¹⁴ Silva, Zilda Pereira da. Op. cit., 1996, p. 81.

Recentemente o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 29/2000, que impõe aos Municípios Brasileiros a vinculação de receitas tributárias de impostos com saúde, na base de 15% (quinze por cento) até o exercício de 2004.

O fundamento legal do processo de implantação e descentralização do SUS deve-se a instituição das leis nº 8.080/90, que vincula a descentralização das atribuições em saúde à municipalização e da Lei nº 8.142/90, que dispõe sobre o controle social no funcionamento do sistema, nas transferências e aplicação dos recursos pelas unidades gestoras.

Pelas Normas Operacionais Básicas (NOB 01/91 e NOB 01/93) e Piso de Atenção Básica (PAB) (Portaria/MS nº 1.882, de 17/12/97), são viabilizadas as descentralizações de receitas e serviços em saúde aos Municípios, de acordo com a pesquisa de Fernando Luiz Abrucio e outros:

“A NOB-93 aprofunda o processo de descentralização para os municípios ao regulamentar o processo de descentralização da gestão dos serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde e estabelecer os mecanismos de financiamento das ações de saúde, em particular da assistência hospitalar e ambulatorial, assim como as diretrizes para os investimentos no setor”¹¹⁶.

Estabeleceu-se a partir das normas operacionais básicas e o PAB, a forma de enquadramento dos Municípios na gestão do sistema de saúde, quer na gestão plena, que significa autonomia financeira ou gerencial do sistema ou semi-plena, que corresponde a transferência dos recursos financeiros pelo teto correspondente ao serviços ambulatoriais e hospitalar oferecidos em cada unidade municipal.

Há indicadores claros de que os Municípios brasileiros implementam e aperfeiçoam gradativamente seus sistemas operacionais de controle e prestação de serviços em saúde. Atuam como mecanismo de solução dos problemas locais neste setor, cada vez com mais qualidade e competência, contratando especialistas (médicos, odontólogos, especialistas em saúde, enfermeiros e atendentes), montam

¹¹⁵ Idem, p. 86.

¹¹⁶ Abrucio, Fernando Luiz et al. Op. cit., p. 120.

laboratórios, formam consórcios intermunicipais, terceirizam serviços e dotam as administrações municipais de fundos, conselhos municipais e de um bem preparado quadro de servidores para o exercício destas atividades à comunidade.

3.2.2.3.3 Política Agrícola

As políticas de desenvolvimento agrícola são formuladas pelo governo federal, com base no que dispõe os arts. 184 a 191, combinados com os arts. 23, inciso VIII, e 24, incisos V e VI, da Constituição Federal. A execução das funções de governo nestas atividades vem dispostas na legislação relativa à política agrícola e fundiária (Leis nº 8.171/91; 8.174/91; 8.629/93; 9.393/96); no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64); e na Lei Complementar nº 93/93, que instituiu o Fundo de Terra e Reforma Agrária.

Os orçamentos municipais dos mais de cinco mil Municípios onde as atividades agrícolas ou pesqueiras predominam, obrigatoriamente devem conter dotações financeiras para garantir à execução das muitas tarefas relativas ao desenvolvimento econômico e social destas comunidades.

Ao assumirem as funções de assistência técnica aos agricultores, os Municípios foram forçados a montar uma qualificada equipe de profissionais habilitados (engenheiros agrônomos, veterinários, técnicos agrícolas, administradores rurais e professores), para promover a execução dos vários programas de profissionalização do homem do campo, sempre com o objetivo de mantê-lo na atividade agrícola, fonte e formação econômica das receitas públicas (retorno do ICMS).

Ficaram incumbidos os Estados membros, na sua grande maioria, a partir da implantação do processo de municipalização da agricultura, de executar as atividades de pesquisa e controle de pragas e doenças, exercer a fiscalização da vigilância sanitária animal e vegetal, difundir e supervisionar a execução de programas de fomento a produção agropecuária, pesqueira e florestal.

Nos Municípios onde predomina a propriedade familiar rural os problemas se agravam, pois neles estão localizadas as carências das comunidades, quer seja na questão de investimentos em bens de capital ou para manutenção e custeio.

Os Municípios brasileiros assumem esta função e atendem as exigências que lhes são impostas, com a formação de conselhos municipais e fundos de desenvolvimento agrícola, no papel de suporte aos produtores rurais. Este suporte é garantido com a dotação nos orçamentos municipais de verbas para investimentos em manutenção e conservação de estradas vicinais, em programas para fornecimento de suprimentos, incentivos e fomento à produção agropecuária, pesqueira e florestal, em atividades profissionalizantes, com a construção de escolas familiares rurais. Especialmente em programas de agregação de valores aos produtos primários, visando o aumento da renda, a geração de empregos e a manutenção dos agricultores em suas propriedades.

Estão sob a responsabilidade do setor agrícola também, à execução de programas de reflorestamento com a implantação de hortos florestais, de programas de recuperação e preservação ambiental, da preservação de mananciais de água em fontes naturais e programas de desenvolvimento de microbacias hidrográficas, praticamente sem a alocação de verbas das esferas federal e dos Estados para manter estas atividades.

3.2.2.3.4 Política de Assistência Social

Estão previstas na Constituição Federal (art. 204), as ações governamentais relativas a área da assistência social, que serão mantidos com orçamentos da seguridade social (art. 195, CF), cujo dispositivo estabelece a coordenação geral e a competência para editar normas gerais relativas à descentralização político-administrativa da União, a coordenação e execução dos programas às esferas estaduais e municipais, às entidades beneficentes e de assistência social.

Com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90),

da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei nº 8.742/93) e da política nacional do idoso (Lei nº 8.842/94), praticamente todos os Municípios passaram a assumir a execução de funções e serviços de assistência social a comunidades carentes, aos idosos, à criança e ao adolescente, às pessoas com deficiências, com os programas de reabilitação de viciados e dependentes e com Centros de Internação Provisória, exigência esta do Ministério Público Federal e Ministério Público Estaduais.

Segundo o sociólogo Paulo Henrique Rodrigues a transformação da assistência social em direito após a aprovação da legislação acima apontada, fruto da visão social da Constituição de 1988, teve relevância fundamental ao chamar a população a participar do processo:

“Todas elas incluem a descentralização e a participação popular entre as diretrizes da política de atendimento, estabelecendo a criação de conselhos e fundos estaduais e municipais para concretizá-las”¹¹⁷.

As políticas são executadas mediante a institucionalização de conselhos municipais e fundos municipais de assistência social. Junto a estes órgãos atuam especialistas contratados, servidores do quadro municipal, entidades e organizações de assistência social instaladas nos Municípios, que recebem apoio material e financeiro visando desenvolver as atividades voltadas à solução dos problemas sociais na comunidade local.

Como preconiza a LOAS, os repasses de recursos das esferas federal e estadual devem ser regulares e suficientes para manutenção dos serviços, mas o que se percebe é que os mesmos são insuficientes, vinculados a convênios que na maioria das vezes não são associados às finalidades específicas e que satisfaçam as necessidades da comunidade local.

Vale aqui referenciar mais uma vez Rodrigues para situar os problemas na execução das políticas de assistência social pelos Municípios quando aborda:

¹¹⁷ Rodrigues, Paulo Henrique. A descentralização da política de assistência social. **RAM** 212, p.103.

“A intenção descentralizadora da Constituição aumentou os encargos dos Municípios atribuindo-lhes a responsabilidade praticamente total da execução das ações da área social, reduzindo em consequência os encargos dos demais níveis. O processo beneficiou principalmente o nível estadual que perdeu encargos e ganhou o maior quinhão do bolo fiscal. As estimativas são de que a parte da União representa cerca de 35% deste, enquanto a dos Estados 40% e a dos Municípios 25%”¹¹⁸.

Cada vez mais os Municípios foram assumindo estas ações após 1994, ao passo que as esferas de governo estadual e federal têm excessiva preocupação em realizar seminários, conferências, encontros e reuniões preparatórias, que, implicam em má destinação dos recursos públicos e inoperância em relação aos benefícios práticos a serem alcançados junto à sociedade em foco.

Podemos enumerar nesta área inúmeros conselhos e fundos municipais institucionalizados por força das propaladas transferências constitucionais voluntárias de Estados e da União, tais como: Conselho e Fundo Tutelar; Conselho e Fundo da Criança e Adolescente; Conselho e Fundo da Habitação; Conselho e Fundo de Proteção ao Idoso; Conselho e Fundo da Assistência Social; Conselho e Fundo de Proteção aos Drogados e Dependentes.

Todos estes conselhos e fundos requerem das municipalidades profissionais que os gerenciem, tanto nos aspectos financeiros como administrativos e operacionais, elevando com isto os custos públicos das municipalidades, sem obter garantias constitucionais na alocação dos recursos financeiros obrigatórios para sustentar este sistema, ou seja, a destinação de transferências vinculadas.

3.2.2.3.5 Política de Segurança no Trânsito

¹¹⁸ Idem, p.111-112.

Não há como negar a interferência da norma federal aprovada pelo Congresso Nacional no tocante ao novo Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503/97). É ingressar em seara alheia, pois praticamente remete aos Municípios a implantação de obras e serviços de sinalização, fiscalização e controle do tráfego, fiscalização e municipalização da segurança no trânsito.

Para que o Município assuma a execução da fiscalização no trânsito a saída encontrada é conveniar com o Estado e repassar em torno de 2/3 dos valores cobrados na aplicação de multas e transferir esta atribuição às polícias estaduais ou então implantar a guarda municipal que em cidades de médio e pequeno porte se tornam inviáveis.

A corrente favorável à municipalização destes serviços encontra em Michel Temer um ardoroso defensor, quando aborda de forma concreta a concorrência repassada ao Município brasileiro ao afirmar:

“É de competência da União legislar sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres (art. 22, XI). Entretanto, não se põe em dúvida a competência do município para dispor sobre tais matérias nas vias municipais. Estacionamento, locais de parada, sinalizações, mão e contramão de direção corporificam matérias de peculiar interesse municipal. Afastam a legislação estadual e federal”¹¹⁹.

Os Municípios são solicitados periodicamente a formalizar convênios para financiar combustível para as viaturas, mobiliário e material de expediente à polícia civil ou militar, para executar os serviços de segurança e fiscalização no trânsito. Com a aprovação do novo Código Nacional de Trânsito, passam os Municípios a assumir praticamente estas atividades, sem a garantia de transferências de recursos pelos governos federal e estadual.

¹¹⁹ Temer, Michel. Op. cit., p. 106.

3.2.3 Competências Tributárias Municipais

O Sistema Tributário Nacional quando da elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi concebida na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Esta constituiu três subcomissões, sendo uma delas a Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, formada por dezoito Deputados e quatro Senadores, cujos trabalhos tiveram seu curso no período de 08 de abril a 22 de maio de 1987¹²⁰.

Na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, foram realizados os trabalhos relacionados aos interesses dos Municípios, com treze reuniões, sete audiências públicas e vinte e sete depoimentos de professores da área tributária, secretários estaduais, entidades representativas dos Municípios, cujos debates e reivindicações pautaram por reivindicar maior autonomia tributária e financeira para Estados e Municípios¹²¹.

Das propostas apresentadas e discussões travadas nas várias subcomissões e comissões durante a instalação e funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte, prevaleceram dispositivos constitucionais tributários favoráveis à concentração financeira da União, como se apresenta no Capítulo II, a partir da Estrutura e Partilha das Receitas Tributárias (Tabela - Anexo VI).

As competências tributárias dos Municípios estão dispostas no texto constitucional de 1988 (art. 156 e Incisos), dos quais destacam-se três impostos municipais e a permissão para instituir taxas e contribuições de melhoria (art. 145, Incisos II e III), os quais serão feitas considerações no presente tópico.

O art. 30, inciso III, da Constituição Federal, reforça o princípio normativo da competência privativa e da autonomia política do ente federado municipal, para legislar sobre matéria tributária de interesse local.

A supremacia da legislação tributária municipal, a partir da norma

¹²⁰ Rezende, João Batista de. Reforma e Política Tributária. Londrina : Jornal de Londrina, 1998. p. 74.

¹²¹ “As argumentações traçavam forte oposição à centralização tributária ocorrida na reforma tributária de 1966 e colocava-se a necessidade de maiores recursos financeiros aos Estados e Municípios”. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, p. 8.

constitucional vigente, é confirmada por Carrazza:

“Logo, exemplificando, toda lei tributária municipal válida é suprema sobre qualquer outra da União, do Estado ou de outro Município com a qual conflite. Quando, por hipótese, uma lei municipal e uma lei estadual regula a mesma matéria, e esta se acha compreendida na competência da Câmara Municipal, a lei estadual deve ceder, pois não é senão um simulacro de lei, isto é, uma tentativa malograda de exercer uma aptidão estranha à legislatura dos Estados”¹²².

O Município brasileiro é dotado de autonomia e capacidade jurídica, investido de competências político-administrativas e tributárias. Carrazza assim se reporta para reafirmar estas características, com as quais a maioria dos autores concorda:

“Instituindo e arrecadando livremente seus tributos, o Município reafirma sua ampla autonomia, em relação às demais pessoas jurídicas.
Nem o governo federal nem o estadual podem interferir no exercício da competência tributária dos Municípios”¹²³.

O IVVC, não sofrerá nenhuma abordagem mais específica, uma vez que a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, como proposta revisora da Constituição Federal de 1988, prevista no art. 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, considerou este tributo municipal extinto.

3.2.3.1 Dos Impostos Municipais

Entre as espécies de tributos de competência dos Municípios brasileiros, ordenados na Constituição Federal, os quais exercem plena capacidade político-administrativa para instituir, fiscalizar e arrecadar, encontra-se o IPTU – Imposto

¹²² Carrazza, Roque Antonio. Op. cit., p. 120.

¹²³ Idem, p.131.

Predial e Territorial Urbano (art. 156, I, CF).

Trata-se de imposto incidente sobre o direito de propriedade de bens imóveis (art. 32, da Lei nº 5.172/66-CTN), podendo ser entendido também, direito de posse ou domínio útil de bem imóvel por acessão física ou natureza, localizados em perímetros urbanos definidos por lei municipal, ali presentes os sujeitos ativo e passivo do tributo e o fato gerador, devendo a lei municipal identificar o contribuinte, estabelecer alíquotas, forma de arrecadação (planta genérica de valores) e prazos de recolhimento ao ente municipal.

Sacha Calmon Navarro Coelho define assim este tributo:

“A Constituição, ao dizer que o Município é competente para instituir imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, enuncia, por elipse, um tributo sobre o *direito de propriedade das coisas imóveis*. A coisa serve apenas para fixar o âmbito de validade territorial da regra de competência”¹²⁴.

Reside no valor venal, que forma a base de cálculo deste tributo, o problema de perda da arrecadação tributária dos Municípios brasileiros, já que na maioria dos casos estes valores não são atualizados permanentemente, resultando desta distorção, a má cobrança ou até renúncia de receita municipal, condenada pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A baixa receita tributária originária do IPTU, como demonstram os dados abaixo, apresentados por François E. J. Bremaeker, deve-se em grande parte pela pouca urbanização da grande maioria das pequenas cidades brasileiras, em especial nos Municípios agrícolas, que resultam em dificuldades políticas para o exercício do poder de polícia delegado aos agentes políticos locais:

“Para quase uma terça parte dos Municípios brasileiros (31,4% do universo), o IPTU representava, em 1992, até 10% da receita tributária municipal. Para outros 30,5% dos Municípios, o IPTU representava entre 10% e 20% da receita tributária. Em 22,0% dos Municípios o imposto significava entre 20% e 30% da sua receita tributária. Isto faz com que nada menos que 83,9% dos Municípios

¹²⁴ Coelho, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988 – Sistema Tributário*, p.252.

tenham no IPTU até 30% da sua receita tributária. Em contrapartida, apenas 2,7% dos Municípios arrecadavam de IPTU mais da metade da receita tributária municipal”¹²⁵.

Perseguindo a análise dos dados relativos aos Municípios brasileiros de pequeno porte, segundo Bremaeker¹²⁶, constata-se uma sensível queda na arrecadação do IPTU, devido a frágil estrutura tributária do poder público local, a baixa capacidade contributiva da população destas cidades e as interferências do clientelismo político na grande maioria dos casos.

De acordo com os boletins da receita tributária nacional arrecadada pelas três esferas de governo, e publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, divulgadas pelo Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e *sites da Internet*, a receita do IPTU nacional alcançou o patamar de *1,5 milhões de dólares* em 1993; *3,2 bilhões de reais* em 1997 ou *0,36% do PIB nacional*; e, *4,1 bilhões de reais* em 1998 (SF/BNDES), ou *0,45% do PIB nacional* e *1,5% do total da arrecadação de tributos nacional*, que culminou com a cifra de *275,5 bilhões de reais* em 1998.

Neste sentido se impõe ao poder público local (inclui-se aqui os Poderes Legislativo e Executivo), a utilização adequada do disposto no art. 145, § 1º, da Constituição Federal, que prevê a faculdade da administração tributária graduar os tributos à capacidade tributária das pessoas físicas ou jurídicas de acordo com o seu patrimônio, rendimentos ou atividades econômicas.

Além deste dispositivo constitucional relativo a capacidade tributária do contribuinte, o Município poderá também utilizar os benefícios previstos no art. 182, § 4º, da Constituição de 1988, que tratam da política de desenvolvimento urbano e fixam diretrizes de ordenamento e das funções das cidades, podendo estabelecer progressividade dos tributos para imóveis não edificados, sub-utilizados ou não utilizados (Admissibilidade, Emenda Constitucional nº 29/2000).

¹²⁵ Bremaeker, E. J. François. Op. cit., p. 8.

¹²⁶ “Quanto aos Municípios de pequeno porte (com população inferior a 10 mil habitantes), 32,4 % deles arrecadam de IPTU até 10% da sua receita tributária. Para 34,2% dos Municípios de pequeno porte o IPTU representava entre 10 e 20% da receita tributária”. Idem, p. 8.

Sacha Calmon assim interpreta a questão da progressividade:

“Pode-se dizer, sem medo, que o IPTU admite a progressividade estribado em duas matrizes:

a) A matriz da política urbana, cujo fundamento constitucional tem sede na disposição que acabamos de transcrever, em prol da ordenação urbanística das municipalidades (progressividade extrafiscal no tempo) e;

b) A matriz da capacidade do contribuinte que exsurge do art. 145, § 1º, da CF”¹²⁷.

Neste sentido, é necessário ampliar de qualquer forma a capacidade de arrecadação tributária dos Municípios brasileiros, transferindo para sua competência todos os impostos que incidam sobre a propriedade, quer seja sobre a propriedade territorial rural - ITR (competência da União) ou sobre a propriedade de veículos automotores IPVA (competência dos Estados), seguindo análise de Ives Gandra Martins:

“O interessante, entretanto, é que os Municípios das democracias federais recebem destinações de imposição fiscal, sem possuir autonomia decisória a respeito, consideravelmente superiores ao complexo de incidências tributárias recebido pelos Municípios brasileiros”¹²⁸.

O simples fato de estarem presentes na Constituição Federal, competências tributárias em grau maior do que outras federações adotam, não significa maior capacidade de arrecadação para os entes federados municipais. Esta capacidade ocorre em grau maior apenas nas maiores cidades brasileiras, tanto sobre a receita tributária do IPTU, como também, da arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISQN), que será analisado posteriormente.

Compete também ao Município instituir o *“Imposto sobre a transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como*

¹²⁷ Coêlho, Sacha Calmon Navarro. Op. cit., p. 256.

cessão de direitos a sua aquisição”(art.156, II, CF).

Nota-se que o imposto previsto neste inciso limita o poder de tributar dos Municípios quando prevê que o ITBI, o “inter vivos”, não pode incidir sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoas jurídicas para realização de capital, fusão, incorporação ou extinção de empresas, salvo os casos de exploração de atividade econômica tais como a compra e venda, locação e arrendamento mercantil.

Misabel Abreu Machado Derzi, na atualização da obra de Aliomar Baleeiro, assim comenta a incidência do imposto sobre a transmissão de bens entre pessoas vivas:

“Assim, quaisquer atos ou negócios jurídicos, independente de registro, que transfiram o bem imóvel, a qualquer título (compra e venda, dação em pagamento, promessa de venda inteiramente quitada e transcrita no registro), ou os direitos reais sobre imóveis, como a enfiteuse, as servidões, o usufruto, o uso, a habitação e as rendas constituídas sobre imóveis, e ainda as cessões desses direitos reais, submetem-se ao imposto municipal. Exclue-se do âmbito de validade material do tributo, os direitos reais de garantia, como o penhor, a anticrese e a hipoteca”¹²⁹.

É esclarecedora também, a conclusão de Sacha Calmon ao abordar a incidência do ITBI “inter vivos”, quando afirma:

“O fato jurígeno se dá pela transmissão jurídica da propriedade (transcrição do título aquisitivo no registro próprio e pelas outras formas previstas em lei). Os institutos civis sobre bens imóveis e transmissões conferem precisão ao fato jurígeno tributário”¹³⁰.

Com a defasagem dos valores venais a que são referenciados os cadastros imobiliários municipais, para efeitos de atribuição do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, a cobrança do ITBI “inter vivos” segue trajetória ainda

¹²⁸ Martins, Ives Gandra. Op.cit., p.284.

¹²⁹ Baleeiro, Aliomar. In: Derzi, Misabel Abreu Machado (atualizadora). Op. cit., 2000, p. 270.

¹³⁰ Coêlho, Sacha Calmon Navarro. Op. cit., p. 260.

mais penosa no somatório da receita tributária própria dos Municípios. É que na maioria dos casos a imputação do valor venal ocorre de fato pelo cadastro imobiliário já defasado, em se tratando de imóvel urbano, e ainda, que é profícua sua cobrança nas cidades com maior densidade demográfica, pela incidência de maiores oportunidades de negócios imobiliários.

A cobrança do imposto na transmissão de propriedade entre pessoas residentes na zona rural sofre outro agravante maior, que se relaciona ao preço dos imóveis fixados nos cadastros imobiliários federal (INCRA), onde os valores venais são infimamente reduzidos. Nos Municípios agrícolas constata-se uma inexpressiva arrecadação tributária decorrente do ITBI “inter vivos”.

A mesma fonte da receita tributária nacional disponível vista na abordagem da arrecadação tributária do IPTU, traz a indicação que o ITBI “inter vivos” representou a soma de *0,3 milhões de dólares* em 1993; para *860 milhões de reais* em 1997; e de *990 milhões de reais* em 1998; representando *0,11% do PIB nacional* e *0,4% do total da receita nacional* das três esferas de governo de 1998, na ordem de *275,5 bilhões de reais*.

O Município é ainda competente para instituir o *Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISQN*, não compreendido no art. 155, II, definidos em lei complementar (art. 156m III, CF). Conforme o § 3º, deste artigo, em relação ao imposto previsto no inciso III, cabe à lei complementar:

I – fixar as suas alíquotas máximas;

II – excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.

Encontra-se neste dispositivo constitucional a quebra do princípio da autonomia política para exercer a competência tributária prevista no caput deste artigo, e no art. 30, III, da Constituição de 1988, quanto ao imperativo da Lei Complementar Federal, de fixar as alíquotas máximas e criar a lista de serviços, aos quais, os Municípios venham a estabelecer a base de cálculo para o ISQN.

Faz-se presente à interferência propugnada pelos congressistas, ao fixar a Lei Complementar Federal que criou a lista de serviços para cobrança do ISQN pelos

Municípios brasileiros, de acordo com Carrazza¹³¹:

“É patente que o Congresso Nacional não pode usurpar faculdades, que, pela Constituição, foram consignadas aos Municípios. Por isto tudo, já antevemos quão inconstitucionais são as chamadas ‘Listas de Serviços’, que querem ‘orientar’ a tributação por via de ISQN (imposto sobre serviços de qualquer natureza, de competência exclusivamente municipal)”¹³².

Neste sentido, José Souto Maior Borges, para situar a gravidade de ingerência da norma complementar, ao ferir a autonomia do Município, observa:

“Tributo é instrumental de autonomia, autonomia política administrativa e financeira do Município. Da consorciação desses três ingredientes resulta a autonomia constitucional do Município. (...) A função da lei complementar é intermediar, mas a lei complementar não pode ser um pretexto para coatar, para quebrar a competência tributária, por exemplo, do Estado ou do Município”¹³³.

O que se pode entender da iniciativa em fixar a lista de serviços, pela lei complementar nº 56/87, é que houve uma invasão à autonomia tributária dos Municípios. O máximo que poderia estabelecer a lei complementar, como foi o caso ao fixar a alíquota máxima, seria impedir a cobrança de ISQN sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, previstos no art. 155, II, de competência dos Estados e do Distrito Federal.

É posição corrente entre os tributaristas a indignação à presença do instituto da lei complementar para fixar lista de serviço aos Municípios, dentre eles Sacha Calmon:

“O ISQN, em essência, continua com o mesmo talhe. Agora, sob uma Constituição democrática não se admite mais que o legislador

¹³¹ Carraza, Roque Antonio. Op. cit., p. 133.

¹³² Idem, p. 132.

¹³³ Borges, José Souto Maior. In: Campos, Djalma de (coord.). **O Sistema Tributário na Revisão Constitucional**, p. 105.

federal *restringa* a área de incidência prevista na Constituição, em desfavor dos Municípios, como vinha ocorrendo sob a carta outorgada”¹³⁴.

Ao fixar na norma constitucional a área tributável pelo ISQN, o Constituinte Nacional estabeleceu os parâmetros possíveis de exploração ao ente federal competente, no caso o Município, o exercício de suas funções político-administrativas, que não podem ser-lhes retirada, como volta a abordar Sacha Calmon com muita propriedade:

“O legislador complementar, pensamos, está obrigado a refletir se deve elaborar *lista taxativa*, pretexto de ‘definir os serviços tributáveis pelo ISQN’. Se o constituinte dissesse que competia ao Município tributar serviços definidos em lei complementar, excetuados os já atribuídos aos Estados, aí sim, caberia ao legislador complementar fazer *lista*. A cláusula constitucional ‘serviços de qualquer natureza’ não compreendidos no art. 155, 1, b, ao meu sentir, definiu por inteiro e por exclusão, a área tributável posta à disposição dos Municípios. Ora, a lei complementar não pode restringir o querer do constituinte. Se o fizesse estaria a alterar a Constituição”¹³⁵.

Portanto, refeito o pensamento sobre a limitação ao poder de tributar imposta pela legislação complementar quanto direito de explorar a competência tributária relacionada ao ISQN, exerce o Município a capacidade de definir mediante lei, a alíquota do imposto sobre a prestação de serviços de sua competência. Na grande maioria, especialmente os Municípios localizados nas maiores aglomerações urbanas, a alíquota fixada chega ao limite de 5% (cinco por cento), conforme dispõe a lei complementar federal.

Apesar de aparentemente representativo, até o advento da Constituição Federal de 1988, o ISQN era um tributo praticamente inexplorado pelos Municípios, como se apresenta em termos de arrecadação e a surpreendente evolução desta receita: em 1993 a arrecadação do ISQN foi de *0,22 milhões de dólares*; passou

¹³⁴ Coêlho, Sacha Calon Navarro. Op. cit., p. 263.

¹³⁵ Idem, p. 263.

para significativos *4,6 bilhões de reais* em 1997, ou *0,51% do PIB nacional*; e *5,5 bilhões de reais*, que representou *0,61% do PIB nacional* e *2,0% da arrecadação total disponível* em 1998.

No momento em que os Municípios passam a explorar com mais capacidade gerencial à arrecadação da receita tributária relativo a este imposto, surgem propostas que visam centralizar a competência deste tributo na União, na instituição do IVA.

Esta é uma análise que o movimento municipalista deve aprofundar, visando manter vigilância sobre as aspirações e desejos incontroláveis dos governistas da União e dos Estados membros, sob pena de ver a minguada autonomia tributária dos Municípios sendo banida ou aniquilada por completo.

3.2.3.2 Das Taxas

“Art. 145 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I -

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;”.

Como preceitua o dispositivo constitucional o Município é investido de competência para instituir e cobrar taxas pelos serviços públicos e específicos prestados diretamente a alguém, ou pelo exercício do poder de polícia. Aliomar Baleeiro considera a taxa como sendo a contraprestação de serviço público, ou benefício feito a alguém, que paga para obter do Estado uma prestação:

“Taxa é o tributo cobrado de alguém que se utiliza de serviço público especial e divisível, de caráter administrativo ou jurisdicional, ou o tem à sua disposição, e ainda quando provoca em seu benefício, ou por ato seu, despesa especial dos cofres

públicos”¹³⁶.

Neste entendimento, pode-se concluir que o Município querendo, poderá remunerar-se pelos serviços públicos que presta ou pela execução dos atos do poder de polícia que realiza, desde que definidos em lei municipal. As taxas diferem dos preços públicos: estes são considerados tarifas públicas pagas pelo contribuinte em função de uma contrapartida contratual voluntária entre o ente público e o contribuinte.

Atualmente algumas espécies de taxas cobradas pela prestação de serviços públicos são contestadas.

Os serviços de iluminação pública sofrem restrições e decisões desfavoráveis aos Municípios nos tribunais, devido às questões técnicas de sua divisibilidade. Efetivamente, o serviço é prestado à população e a dificuldade reside em como proceder a sua divisão entre os contribuintes beneficiados e quem são eles.

É necessário definir em legislação especial, que estes custos sejam suportados pelos beneficiários diretos destes serviços, ou seja, as pessoas residentes nas áreas atendidas pelo sistema, já que é oferecida segurança a estas propriedades e um melhor meio de vida à população.

Celso Ribeiro Bastos faz algumas observações quanto à utilização desta prerrogativa constitucional pelos entes estatais:

“Assim sendo, taxa é uma modalidade tributária, conseqüentemente, submetida às prerrogativas e às restrições que são próprias dos tributos. Só pode ser utilizada quando o Poder Público exerce o poder de polícia ou quando presta ao contribuinte um serviço público específico e divisível ou, ao menos, o coloca à sua disposição. Daí se segue que pode haver cobrança de taxa sem fruição efetiva do serviço. É o que a Constituição chama de ‘utilização potencial’ (art. 145, II)”¹³⁷.

O caso concreto da utilização potencial é o da taxa de coleta de lixo cobrada

¹³⁶ Baleeiro, Aliomar. In: Derzi, Misabel Abreu Machado. Op.cit., p. 540.

¹³⁷ Bastos, Celso Ribeiro. Op.cit., p. 55.

pela efetiva prestação de um serviço público colocado à disposição da comunidade, apesar de mal dimensionada.

Inúmeras são as taxas pela prestação de serviços ou de poder de polícia de competência dos entes municipais, as quais não serão quantificadas no presente trabalho, mas que merecem considerações generalizadas, pelo fato de que são mal exploradas pelo ente municipal.

Como exemplo, vê-se que a grande maioria dos Municípios não cobra a taxa de fiscalização sanitária e de alimentos ou a taxa de inspeção veicular que é cobrada pelos Estados e que, com o novo Código Nacional de Trânsito, a competência passa ao Município.

A inexplorada capacidade tributária dos Municípios brasileiros é gritante, a partir da instituição das modalidades de taxas pela Emenda Constitucional nº 18/65, mesmo com a ampliação da capacidade tributária a partir de 1988. Somente passaram a ser efetivamente consideradas em 1997, mesmo assim pouco representativa, quando o demonstrativo da receita total disponível para as três esferas de governo indicou que as taxas municipais somaram 110 *milhões de reais*, representando 0,01% do PIB nacional, passando no ano seguinte, em 1998, para 2,6 *bilhões de reais*, ou 0,33% do PIB nacional, e 1,0% do total da receita disponível nacional de 275,5 *bilhões de reais*.

3.2.3.3 Da Contribuição de Melhoria

Compete ao Município instituir a “*Contribuição de Melhoria, decorrentes de obras públicas*” (art. 145, III, CF).

A contribuição de melhoria é uma espécie de tributo que envolve maior vinculação política dentre todos, dado as suas características fundamentais, pois sua cobrança se dá em função da valorização de imóveis circunvizinhos em obra executada pelo ente estatal, portanto, subjetivamente dimensionado e que sofre as pressões diretas da comunidade, em especial, quando se trata de obras municipais.

Para Roque Antonio Carrazza, a contribuição de melhoria:

“(...) embora decorra da obra pública, depende, para nascer, de um fator intermediário: a valorização do imóvel do contribuinte, em razão desta atuação estatal. É por isso que é considerado um tributo indiretamente vinculado a uma atuação estatal, que, no caso, é a obra pública”¹³⁸.

A efetividade da cobrança da contribuição de melhoria quando da execução de uma obra pública, se concretiza mediante o ressarcimento dos custos das mesmas que tornou os imóveis de particulares mais valiosos sob o aspecto econômico. Aliomar Baleeiro comenta:

“A contribuição de melhoria oferece matriz próprio e específica: ela não é a contraprestação de um serviço público incorpóreo, mas a *recuperação do enriquecimento ganho por um proprietário em virtude de obra pública concreta no local da situação do prédio*”¹³⁹.

Constitui portanto, fato gerador da contribuição de melhoria, a valorização do imóvel do particular, em decorrência de obra pública. O benefício individual dos proprietários de imóveis, medido pela avaliação da valorização decorrente da obra pública, cabendo ao ente estatal detentor da referida obra, instituir e proceder à formulação dos procedimentos legais necessários à divulgação e ciência do fato jurídico que deu origem aos procedimentos administrativos.

O instituto da contribuição de melhoria, como instrumento e fonte de receita municipal, está sendo pouco explorado administrativamente pelo poder público local, infelizmente. O gerenciamento adequado destas receitas permitiria a execução de novas obras públicas, em localidades diferentes.

A administração pública municipal usando deste mecanismo pode mediante a instituição de lei, formar fundos municipais específicos e rotativos destinados à execução de obras públicas na comunidade com recursos originários de receitas

¹³⁸ Carrazza, Roque Antonio. Op. cit., p. 373.

próprias municipais e com o resultado do retorno efetivo pela cobrança da contribuição de melhoria.

Passaria então esta espécie de tributo a ter representação no total da receita arrecadada disponível das três esferas de governo, já que, somente no demonstrativo da receita compatibilizada em 1998, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional/BNDES, a contribuição de melhoria veio a figurar com o insignificante valor de 70 milhões de reais, em torno de 0,01% do PIB nacional.

No demonstrativo das receitas dos Estados membros e da União, não figura a contribuição de melhoria como uma arrecadação tributária explorada, o que demonstra que, efetivamente, o poder público local é o ente federado que tem capacidade e competência político-administrativa para efetivar sua cobrança, evidentemente que, o gestor público levado pela consciência e necessidade de aumento da receita própria local.

3.3 O Município: Ente Autônomo ou Dependente?

A adoção do sistema federativo no Brasil, primado pelo Princípio Republicano e de Estado Democrático de Direito, deveria implicar em um minucioso estudo sobre a forma de organização do Estado, com uma clara definição de competências tributárias, em se tratando de efetiva arrecadação de receitas financeiras, na concepção de Bernardo Ribeiro de Moraes¹⁴⁰, na regulamentação das competências político-administrativas e na objetiva distribuição dos encargos administrativos para cada esfera de poder.

Esta análise ainda não foi realizada, pois ao longo dos anos houve efetivamente, uma forte concentração de poder na União, quer seja na formulação das políticas públicas, no fomento ao desenvolvimento de programas e ações, e na

¹³⁹ Baleeiro, Aliomar. In: Derzi, Misabel Abreu Machado. Op.cit., p. 570.

¹⁴⁰ “O agravamento da defasagem entre a receita e as necessidades financeiras governamentais dos Estados e Municípios exige sejam definidos e redefinidos encargos e responsabilidades das diversas pessoas jurídicas de direito público, compatibilizando-os com as possibilidades de geração de recursos

distribuição de receitas tributárias, tendo como instrumento a delegação para instituir normas gerais e complementares. De notar que as sucessivas constituições procuraram e procuram recomendar mudanças na prática imperialista que leva o governo da União a manter o poder absoluto sobre os governos subnacionais.

Janice Morbidelli observa com propriedade à distância entre o ideal de democracia e o estabelecimento da capacidade gerencial dos entes locais, para viabilizar a solução dos problemas locais e regionais ao afirmar:

“É necessário que o Brasil se faça dotar, progressivamente, de um Estado-providência, estabeleça programas destinados a compensar as desigualdades de riquezas entre os governos locais e crie instrumentos e instituições intergovernamentais, que possam prover a participação eficaz e ampla no Estado federal. Nesse plano, espera-se que o federalismo brasileiro se encaminhe para a valorização igualitária dos entes federativos”¹⁴¹.

A própria Assembléia Nacional Constituinte de 1988 não produziu grandes avanços no tocante a maior autonomia dos Estados membros e Municípios no que diz respeito ao estabelecimento de políticas de desconcentração das receitas tributárias em poder do Estado Nacional para fazer frente à distribuição de encargos administrativos repassados aos entes municipais, de acordo com a tabela trazida por Sandra Cristina Filgueiras de Almeida¹⁴² e outros (Quadro – Anexo IV), que trata da Estrutura de Financiamento da Política Social no Brasil, .

Neste sentido, o esclarecimento de Aglas Watson Barrera e outros quanto à definição do quadro de competências, recomendando que procedimentos sejam revistos:

“Os estudiosos das finanças públicas apontam a existência de postulados de nacionalidade que permitiriam subsidiar o desenho de um sistema fiscal federativo. Tal ‘rationale’ estabelece, em primeiro lugar, que a distribuição de encargos deve anteceder a distribuição

necessários”. Moraes, Bernardo Ribeiro de. Op.cit., p. 187.

¹⁴¹ Morbidelli, Janice Helena Ferreri. Op. cit., p. 250.

¹⁴² Almeida, Sandra Cristina Filgueiras. In: Afonso, Rui de Britto Álvares et al. (orgs). Op. cit., p. 100 e 190.

de competências tributárias entre as diversas esferas governamentais; e, em segundo lugar, que a distribuição deve orientar-se pelo princípio da responsabilidade sobre a provisão de serviços públicos em função da sua respectiva área de benefício. Dessa forma, serviços cujos benefícios são ‘apropriados’ localmente devessem corresponder aos órgãos locais, enquanto aqueles de alcance nacional corresponderiam ao Governo federal (Resende e Lobo, 1985; Longo, 1987; e Shah, 1990)”¹⁴³.

A cultura de centralização ou concentração do poder de tributar, arrecadar e repartir as receitas constitucionais, como visto, vem do período colonial, trazido do império português onde o Rei era soberano, o senhor que ditava as normas e estabelecia as regras do jogo. Esta cultura permanece em nossos governantes, políticos e administradores públicos. Díficeis, portanto, são as mudanças que deveriam estar contempladas e priorizadas em favor da descentralização administrativa e a respectiva partilha tributária mais condizente com os encargos transferidos aos Municípios.

As receitas recebidas pelos Municípios classificadas como transferências constitucionais tributárias são as oriundas das arrecadações da União e dos Estados, denominadas Transferências Constitucionais. É a partilha que tem origem na arrecadação de impostos nestas esferas de governo.

As receitas negociadas são classificadas de Transferências não Tributárias, oriundas dos orçamentos da União e Estados, mediante a celebração de respectivos convênios e não constituem uma repartição regular de tributos. Pesquisas indicam que a União repassa nesta modalidade do total da sua arrecadação, menos de 3% da sua receita.

Não bastasse a insignificante parcela de recursos transferidos na modalidade de Transferências não Tributárias, os sucessivos cortes no orçamento geral da União implicam em redução sistemática de recursos para Estados e Municípios. Somente para o Estado de Santa Catarina de verbas a serem repassadas ao Estado e aos Municípios, foram em média 38,6% os cortes executados pela União no orçamento para 2000, e envolvem os setores de: Ciência e Tecnologia; Meio Ambiente;

¹⁴³Barrera, Aglas Watson et al. In: Afonso, Rui de Britto Álvares et al. Op. cit., p.131.

Agricultura; Transportes; Saúde; Educação, Cultura; Trabalho e Previdência.

Estes dados revelam uma total insensibilidade quanto aos problemas que afetam os Municípios brasileiros em relação a desigualdades regionais e locais. Os Municípios de maior aglomeração urbana conseguem auferir maior percentual real de receitas, tanto de ordem tributária própria, como da transferência dos recursos constitucionais obrigatórios, em especial do ICMS e do FPM, como também, pelo poder de barganha política junto aos governos federal e estadual.

A situação tende a se agravar, pois se verifica no presente uma forte tendência à migração das pessoas para as cidades. Pesquisas indicam que mais de oitenta por cento dos indivíduos têm fortes ligações com os centros urbanizados.

Sacha Calmon Navarro Coêlho remete a uma reflexão, quanto à presença do Município no cotidiano das pessoas, para o resgate da cidadania e a solução dos problemas a que a sociedade está acometida:

“Até o fim do século certamente 85% ou 90% da população estará vivendo nas cidades e com uma consciência de cidadania mais acendrada. Que se percam os pruridos tutelares, este vezo de controlar e conter o Município, mormente os menores, tidos por infames, que não sabem cuidar dos seus interesses. Vivemos na urbe, não no Estado ou na União. É nela que nos amontoamos, onde estão os problemas, a insegurança, a poluição, a falta d’água, os buracos na rua, as favelas, a má iluminação, a falta de esgotos, as dificuldades de transportes, em suma, é nela que se desenvolvem as nossas ‘circunstâncias’ sócio-políticas. Aí a necessidade de ‘desinfantilizar’ o Município para que assuma plenamente as suas competências e responsabilidades”¹⁴⁴.

De fato, parece residir nestas brilhantes afirmações a angústia de todos os que tentam de todas as formas, dotar os Municípios de maior capacidade e responsabilidade gerencial, maior transparência, organização e competência para explorar a autonomia tributária disponível outorgada pela Constituição. Acima de tudo, requer dos parlamentares e executivos estaduais e federais, maior respeito ao papel fundamental exercido pelos entes municipais.

¹⁴⁴ Coêlho, Sacha Calmo Navarro. Op. cit., p. 266.

A revisão das competências político-administrativas e tributárias tem que estar presente na agenda de todos os detentores de algum poder, para promover com transparência a discussão e a necessidade de elevar ao grau mais alto os interesses da sociedade que clama por respostas efetivas aos problemas cotidianos.

A análise criteriosa a ser feita quanto à divisão dos encargos por esfera de governo de acordo com o originalmente estabelecido na Constituição Federal de 1988¹⁴⁵, sobre a distribuição dos encargos por esfera de governo, esclarece bem o grau de dificuldades a que estão acometidos os Municípios. Percebe-se que a categoria de gastos do governo federal (funções privativas da União, art. 22, CF), de certa forma espelham a realidade. Tais encargos, de fato, são competências assumidas pela esfera de governo nacional.

Já as categorias de gastos dos níveis de governo federal e estadual (funções concorrentes, art. 24, CF), com raríssimas exceções no caso da energia hidroelétrica, ensino superior, ensino de segundo grau e profissionalizante, parte do ensino de primeiro grau, parte da manutenção da polícia, a partir da entrada em vigor da Constituição de 1988, praticamente passaram a ser atribuições dos governos municipais, conforme quadro remontado pelo autor¹⁴⁶, caracterizando-se como competências privativas dos Municípios.

Diante do quadro aqui apresentado pode-se afirmar com absoluta segurança que a tão propalada autonomia municipal plena no sentido da aplicação dos escassos recursos financeiros disponíveis nos Município está abalada de forma significativa e completamente desfigurada.

Com certeza faz-se necessário uma melhor qualificação do administrador público, que por ser agente político, fiscalizado por agentes políticos (Poder Legislativo), muitos despreparados para a função, sucumbem a pressão da comunidade, quando da fixação e arrecadação dos tributos municipais. Tal fato aliado à vontade de apresentar resultados efetivos, na maioria das vezes leva a administração pública a executar planos e programas de governo, serviços e obras

¹⁴⁵ Ver Quadro – Anexo II, apresentado por Aglas Watson Barrera.

¹⁴⁶ Ver Quadro – Anexo III, remontado pelo autor.

fora da realidade e do contexto social e econômico local, ocorrendo nestes casos desvios de finalidade ou má aplicação dos recursos públicos.

O quadro de dificuldades a que estão acometidos os governos da União e dos Estados, mal permite honrar os seus compromissos com o pagamento do seu pessoal, juros da dívida pública interna e externa, equilíbrio na balança comercial e esforço para conter a inflação. Com isto transferem muitos encargos de suas competências aos Municípios. Estes fatalmente seguirão a mesma trajetória, ou seja, o endividamento, a falta de eficiência na execução de seus serviços, programas e ações de governo, o descrédito e o caos definitivo da administração pública.

Neste sentido torna-se urgente repensar a administração pública nas três esferas de governo, definindo melhor as competências político-administrativas e tributárias, diminuindo o número de impostos cobrados da população, mas que, não recaiam os tributos na produção e consumo.

Os tributos sobre a propriedade e o patrimônio das pessoas, além dos serviços de qualquer natureza, deveriam ser revistos e passar para a competência do ente municipal, que certamente os explorariam mais eficazmente.

Evidente que para isto a atual proposta de revisão tributária teria que ser revista, possibilitando uma alteração significativa no atual Sistema Tributário Nacional para contemplar esta concepção, aliada a regulamentação da distribuição equilibrada das competências e de uma adequada definição dos encargos administrativos.

3.3.1 Requisitos Constitucionais e Legais da Autonomia do Município

Os princípios constitucionais que asseguram a condição dos Municípios brasileiros como entes federados e dotados de autonomia, como já vimos, estão consagrados nos art. 1º e 18, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assegurado por dispositivo que impossibilita a violação deste direito consagrado, previsto no art. 60, § 4º, inciso I, também da Constituição Federal.

Além destas garantias asseguradas na norma constitucional, demonstra o

quadro das competências político-administrativas e tributárias detalhadas no presente Capítulo – 3.1.2. A Garantia Jurídico-Constitucional e os Municípios e 3.1.3. Fundamentos e Requisitos à Autonomia do Município, os quais dão sustentação às argumentações quanto a estar o Município brasileiro na plena condição de ente autônomo e detentor das funções de governo próprias proporcionadas a partir da instauração do sistema constitucional federativo, em um regime republicano e que pretende ser democrático.

Levando em conta a disposição da Constituição Federal de 1988 de enriquecer e dar maior autonomia e estabilidade ao Município brasileiro, torna-se obrigatória à presença dos preceitos concebidos por Geraldo Ataliba em obra atualizada de Rosalea Miranda Fogosi:

“Todos os preceitos constitucionais direta ou indiretamente aplicáveis aos Municípios têm a dupla finalidade de: a) dar eficácia ao princípio republicano, garantindo o autogoverno local; e b) assegurar mecanismos republicanos de funcionamento do Município, nas relações internas”¹⁴⁷.

De fato, se for analisada a capacidade de arrecadação de impostos federais, estaduais e municipais, estas pequenas comunidades não terão condições de subsistência uma vez que não há a mínima possibilidade de tributação nos produtos extraídos da agricultura (matérias primas), base da tributação. Não existem indústrias instaladas, o pequeno comércio e prestação de serviços trabalham com a informalidade que supera a cinquenta por cento do faturamento, portanto, impossível a sua subsistência sem as transferências constitucionais obrigatórias ou as negociadas (convênios).

Aqui reside um fator importante para o desenvolvimento do tema previsto neste capítulo, que diz respeito ao papel da pequena comunidade e o resgate da cidadania. Entende-se que a nação brasileira deve desenvolver-se no todo e preferencialmente estabelecendo núcleos menores no interior (agrovilas), no sentido

¹⁴⁷ Ataliba, Geraldo. In: Fogosi, Rosalea Miranda. Op. cit., p. 46.

de eliminar a aglomeração de pessoas em grandes centros, favelados, marginalizados e desempregados.

As pequenas cidades que formam a maioria dos Municípios brasileiros, são compostas por núcleos de comunidades menores, distritos, vilas e agrovilas do interior, que dependem da contribuição dos pólos que concentram o poder arrecadador, e que lhes sejam oferecidos pelos governos da União e dos Estados, todas as condições para que possam superar suas deficiências e dificuldades para crescer social e economicamente.

O crescimento econômico e social das comunidades locais será alcançado quando os Municípios estiverem na plena condição financeira de executar os planos, programas e ações determinadas como suas atribuições e ao conquistar uma melhor distribuição das receitas tributárias.

A melhora na qualidade de vida da população e a solução dos problemas sociais, será resolvida com o aumento da produção primária originária da agricultura, pelo fomento à industrialização destes produtos, pela difusão na exploração de serviços especializados tipicamente locais, pela exploração adequada e monitorada dos recursos naturais e pela conseqüente geração de emprego e renda, com isto, assegurando a elevação da receita tributária do ente local.

Enquanto isto pode ser compreendida a autonomia política no tocante a legislar sobre assuntos tipicamente locais resguardadas as ingerências das normas gerais superiores.

A autonomia administrativa para gerir a administração municipal naquilo que é tipicamente de sua responsabilidade e executar a autonomia tributária com a cobrança dos tributos da sua competência, é comprometida pela dependência de recursos financeiros transferidos da União e dos Estados membros, quer os de ordem constitucional obrigatória ou das perversas transferências voluntárias (convênios).

3.3.2 Causas da Dependência dos Municípios

Podem ser consideradas causas da dependência dos Municípios brasileiros, como inibidoras do efetivo desenvolvimento social e econômico das comunidades locais e regionais, o excesso de centralismo do poder político, que corresponde ao poder normativo e financeiro na União e dos Estados membros.

Estes fatores causam dependência dos entes municipais e constituem grande frente de batalha das entidades de classe que representam os Municípios, defensores do constitucionalismo municipal, estudiosos, tributaristas e constitucionalistas tem a enfrentar. Os temas a serem trabalhados visam aprimorar o sistema federativo brasileiro a fim de dotá-lo de uma melhor e mais adequada definição de competências.

O novo “pacto federativo” deve resolver de imediato as causas de dependência dos Municípios brasileiros aqui listadas, para suplantar as nítidas divergências existentes no atual sistema federal que podem ser qualificadas como sendo:

- Baixa Capacidade Tributária Própria dos Municípios, especialmente de atividades agropecuárias ou pesqueiras;
- Má distribuição das receitas de Transferências Constitucionais obrigatórias, com a centralização das receitas na União e nos Estados membros;
- Reduzido número de impostos partilhados da União com Estados e Municípios, gerando insuficiência financeira;
- Indefinição constitucional das competências no tocante a sua execução e divisão de encargos administrativos, além da falta de regulamentação do art.23, Parágrafo Único, CF;
- Imposição dos entes públicos, União e Estados membros, com políticas públicas e instalação de conselhos e fundos municipais;
- Dependência de Transferências Voluntárias (convênios);

- Falta de representatividade política dos Municípios que lhes garantam a aprovação de matérias de seus interesses.

Agrava-se mais a situação, quando os Municípios são obrigados a manter unidades gestoras (conselhos municipais) para administrar os Fundos Municipais da: Saúde; Habitação; Tutelar, Infância e Adolescência; Educação; Assistência Social; Agricultura; Emprego e Renda; Desenvolvimento Econômico; Defesa Civil; e o Fundo Municipal de Assistência e Previdência dos Servidores Públicos Municipais.

Destas unidades gestoras participam membros da comunidade, que atuam de forma isolada e muitas vezes em conflito com a administração municipal, acabam não se inteirando da complexidade do gerenciamento público onde o ordenador primário e responsável pela condução do Município é o Prefeito Municipal e que pelos seus atos é julgado pela comunidade e pelo Poder Legislativo Municipal.

São responsabilidades diretas das administrações municipais questões como a saúde e assistência pública, o acesso à cultura e educação, a proteção ao meio ambiente, florestas, fauna e flora, combate à poluição, o fomento a produção agropecuária, programas de construção de moradias, combate e proteção à pobreza, marginalização e integração social. Para desenvolvimento destes programas são necessários recursos financeiros que são assumidos geralmente pelos Municípios. Tais encargos são executados com recursos próprios, quando muito, mediante a formalização de convênios com o Estado e timidamente com a União, com todos os problemas vistos neste trabalho quanto às dificuldades de cumprimento dos acordos firmados em convênios.

Como se vê, é por demais clara à vontade dos governos da União e dos Estados em manter os repasses de recursos conveniados, para que sejam implantados conselhos e fundos municipais e executados serviços que são da esfera destes governos e que interferem diretamente na autonomia municipal, pois os mesmos criam dependência política a eles.

Além disto são constantes e regulares as possibilidades destas esferas de

governo formalizarem convênios exigindo a contrapartida municipal para início da prestação do serviço ou execução da obra. Em compensação são freqüentes os atrasos no repasse dos recursos transferidos, acumulando custos elevados, transtornos e insatisfação do administrador público local e da comunidade.

Por fim, o presente trabalho procurou destacar as conquistas dos Municípios frente ao Sistema Constitucional Brasileiro, que lhes conferem a condição especial de ente federado, gozando de exclusiva autonomia político-administrativa e tributária, mas, da real e difícil dependência financeira.

Será de fundamental importância a mobilização articulada ordenada dos Prefeitos Municipais e dos defensores da ordem institucional, para manutenção das prerrogativas constitucionais favoráveis aos Municípios, a revisão do pacto federativo e o pleno exercício e respeito às Instituições Democráticas do Estado de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa funda-se na necessidade de desenvolver o tema “federalismo e autonomia municipal”, dada à absoluta falta de melhor compreensão e de apoio que o movimento de mobilização dos Prefeitos Municipais e entidades de representação dos Municípios brasileiros vinham e vem enfrentando para inserir as suas reivindicações e conquistar o devido espaço no cenário nacional.

Ante todo exposto pode-se concluir que:

1. Houve um significativo avanço do municipalismo com a implantação do governo republicano e a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 24 de fevereiro de 1891, que em seu artigo 68 dispunha: “*Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.*”¹⁴⁸
2. Mediante a lei da autonomia concretiza-se o caráter estatal das unidades federadas e o princípio da obediência a uma ordem constitucional, onde estão estabelecidas as competências dos poderes instituídos: poder executivo, poder legislativo e poder judiciário. Estas bases devem ser construídas a partir de uma norma constitucional que preserve a integridade da federação e a soberania., pois, todas as unidades federadas devem zelar por esta soberania, preservando por outro lado, as características e peculiaridades locais e regionais dos governos subnacionais e locais.
3. A manutenção da autonomia entre o poder central e os entes federados corresponde em suma na distribuição das competências próprias e exclusivas dos poderes, importando neste sentido, verificar esta relação tanto na transferência de encargos

¹⁴⁸ “Coerente com este princípio federativo, a Constituição da República determinou que os Estados se organizassem de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Meirelles, Hely Lopes. Op. cit., p.31.

administrativos como na respectiva autonomia de recursos financeiros para suportar a execução destas atividades.

4. O sistema Constitucional Tributário pode ser entendido como um conjunto de normas jurídicas dispostas em um sistema organizado que visam disciplinar o exercício impositivo do Estado, em auferir contribuições da estrutura social, destinadas a manutenção das funções de seus órgãos.
 5. A expectativa de Estados e Municípios acabou frustrada com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, já que a estrutura tributária não sofreu alterações, com pequenos avanços quanto à ampliação no campo de incidência do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços, aumento de coeficientes na distribuição deste imposto e na distribuição do fundo de participação de Estados e Municípios.
 6. Estudos e publicações indicam que sobre a arrecadação total disponível no ano de 1997, as receitas em poder do Governo Nacional alcançaram 57,7%, enquanto para os Estados baixaram para 25,3% e aos Municípios de aproximadamente 19,0% logo após a Constituição de 1988, para 16,3% em 1997 e menos 15% em 1999.
 7. A Constituição Federal de 1988 em seu art. 145, confere aos Municípios poderes para instituir as seguintes espécies de tributos: impostos, taxas e contribuição de melhoria.
 8. A força econômica dos tributos para os Municípios, é limitada a alguns impostos cuja base de cálculo, quer seja serviços (ISS) ou imóveis no perímetro urbano (IPTU), tendem a favorecer apenas as grandes densidades urbanas, como as capitais e outras poucas cidades brasileiras.
 9. O princípio constitucional basilar do federalismo, adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inclui pela primeira vez na história do país a participação do Município brasileiro como integrante do sistema federativo, dotado de personalidade jurídica e de competências político-administrativas e tributárias.
 10. O Constituinte brasileiro de 1988, ao reforçar a personalidade jurídica da unidade territorial local (Municípios), consagrou na Norma Constitucional um princípio fundamental inatacável do ponto de vista jurídico formal, quando eleva o Município (art. 1º, CF) à condição de ente federado.
-

11. A autonomia corresponde ao poder conferido aos Municípios de fixar as normas de regulação do governo local, mediante a promulgação da Lei Orgânica Municipal e leis ordinárias, eleger seus representantes, criar a estrutura administrativa de seus órgãos, instituir e cobrar os tributos Municipais e regular a execução das competências exclusivas, comuns e concorrentes com os demais entes federados.
12. A descentralização de atribuições e encargos administrativos aos Municípios, que se realizam mediante a prestação de serviços à população, não poderá ser suportada sem que haja uma maior flexibilidade nas receitas tributárias, por meio de uma adequada repartição das receitas, quer seja das receitas tributárias próprias, ou das transferências constitucionais obrigatórias da União e dos Estados membros, com a eliminação total da deteriorada e corrosiva prática de transferências voluntárias, exercício dos conchavos políticos.
13. A autonomia administrativa para gerir a administração municipal naquilo que é tipicamente de sua responsabilidade e executar a autonomia tributária com a cobrança dos tributos da sua competência, é comprometida pela dependência de recursos financeiros transferidos da União e dos Estados membros, quer os de ordem constitucional obrigatória ou das perversas transferências voluntárias (convênios).
14. A revisão das competências político-administrativas e tributárias tem que estar presente na agenda de todos os detentores do poder, para promover com transparência, a discussão e elevar ao degrau mais alto os interesses da sociedade que clama por respostas efetivas aos problemas cotidianos e que poderão ser mais facilmente resolvidas pelos entes municipais.
15. Um novo “pacto federativo” a ser implementado deve resolver as causas de dependência, para suplantar as nítidas divergências existentes no atual Sistema Constitucional Brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz et al. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, 1998.
- AFFONSO, Rui de Brito Álvares, SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs). **Federalismo no Brasil – Reforma Tributária e Federação**. São Paulo: UNESP/Fundap, 1995.
- AFFONSO, Rui de Brito Álvares. **Os municípios e os desafios da Federação no Brasil**. v. 10, nº 3. São Paulo: Perspectiva, 1996.
- BALTHAZAR, Ubaldo Cesar (org.). **Reforma Tributária & Mercosul**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- _____. **Manual de Direito Tributário**. Florianópolis: Diploma Legal, 1999.
- BARREIRA, Maurício Balesdent. **Direito Municipal Aplicado**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- _____. (coord.). **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista do Tribunais, 1995.
- _____. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- _____. **Teoria do Estado**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição – Doutrina, Prática e Legislação**. São Paulo: Livraria do Direito, 1993.

BREMAEKER, François E. J. de. **Evolução das Finanças Municipais no período 1989/1998. Série Estudos Especiais nº 18.** Rio de Janeiro: Ibanco, jan 2000.

_____. **Revista de Administração Municipal (RAM). Perfil das Receitas Tributárias dos Municípios Brasileiros.** 214.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.

CAMPOS, Dejalma de (coord.). **O Sistema Tributário na Revisão Constitucional.** São Paulo: Atlas, 1993.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo.** 4.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. 21.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

CRETELLA JR., José. **Curso de Direito Tributário Constitucional.** Rio de Janeiro: Forense, 1993.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à Constituição de 1988 – Sistema Tributário.** 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal. Série Princípios.** São Paulo: Ática, 1986.

DENARI, Zelmo. **Curso de Direito Tributário.** 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DERZI, Misabel Abreu Machado (Atualizadora de Aliomar Baleeiro). **Direito Tributário Brasileiro.** 11.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DIÁRIO da Assembléia Nacional Constituinte. **Subcomissão de Municípios e Regiões. 14ª Reunião.** Brasília, 1987.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **O município à luz da Constituição Federal de 1988.** São Paulo: Edipro, 1993.

FOLGOSI, Rosolea Miranda (Atualizadora de Geraldo Ataliba). **República e Constituição.** 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

FRIEDE, Reis. **Curso de Teoria Geral do Estado – Teoria Constitucional e Relações Internacionais.** Rio de Janeiro: Forense, 2000.

- GOULART, Clovis de Souto. **Formas e Sistemas de Governo – uma alternativa para a democracia brasileira**. Porto Alegre: Fabris, 1995.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal – paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- _____. (coord.). **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.
- MARTINS, Ives Gandra. **Sistema Tributário na Constituição de 1988**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- _____. **Aspectos Tributários da Nova Constituição**. São Paulo: Resenha Tributária, 1990.
- MEIRELLES, Hely Lopes (Atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro). **Direito municipal brasileiro**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- _____. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991.
- MELO FILHO. **Urbano Vitalino de. Direito Municipal em movimento**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- MELLO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, 1997.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- MORAIS, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de Direito Tributário**. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- MORBIDELLI, Janice Helna Ferreri. **Um Novo Pacto Federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.
- NEUBAUER Rose. Estados e Municípios – Parceiros na Educação. In: **O Novo Município – Economia e Política Local**. São Paulo: Perspectiva, v. 10, n. 3, 1996.
- NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987**. Brasília: Seção de Documentação Parlamentar/Senado

Federal, 1987.

PASSOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica**. Florianópolis: OAB/SC, 1999.

PAES, P. R. Tavares. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

PINASSI, Airton. **Direito Municipalista Constitucional**. Campinas: Conan Editora, 1995.

RAM 214. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.

RAM 216. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.

RAM 218. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

REZENDE, João. **Reforma e política tributária**. Londrina: Jornal de Londrina, 1998.

RODRIGUES, Paulo Henrique. A descentralização da política de assistência social. **RAM 212**. Rio de Janeiro: IBAM, 1994.

ROBERT, Cinthia et al. **Teoria do Estado, democracia e poder local**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ROSA JR., Luiz Emgydio F. da. **Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário**. 13.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SERRA, José. **O novo município**. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Zilda Pereira da. **O município e a descentralização da saúde**. São Paulo: Perspectiva, v. 10, n.3, 1996;

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990.

A N E X O S

TABELA – ANEXO I

ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E COMPETÊNCIA NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL/CF. 88

| IMPOSTOS | COMPETÊNCIAS |
|--|--------------|
| COMÉRCIO EXTERIOR | |
| - Imposto de Importação | União |
| - Imposto de Exportação | União |
| PATRIMÔNIO E RENDA | |
| - Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR | União |
| - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI | |
| = Causa Mortis e Doação | Estados |
| = Intervivos | Municípios |
| - Imposto sobre a Renda e Proventos - IR | União |
| - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU | Municípios |
| - Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF | União |
| - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA | Estados |
| PRODUÇÃO E CIRCULAÇÃO DE BENS | |
| - Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI | União |
| - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Comunicações e Transportes Intermunicipal e Interestadual - ICMS | Estados |
| - Imposto sobre Operações Financeiras - IOF | União |
| - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISQN | Municípios |
| - Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis – IVVC | Municípios |

Fonte: Constituição Federal de 1988 – Sistema Tributário Nacional.

TABELA – ANEXO II
COMPOSIÇÃO DA ARRECADAÇÃO EM 1997 EM
COMPARAÇÃO COM O PIB

PIB 1997 - R\$ 907 bilhões

| TIPOS DE IMPOSTOS | ARRECADAÇÃO | PARTICIPAÇÃO NO PIB EM % |
|--|----------------------|-----------------------------|
| IMPOSTOS DA UNIÃO | 178,8 bilhões | 19,71 |
| Imposto de Renda | 44,8 bilhões | 4,94 |
| Imposto de Renda Pessoa Física | 2,8 bilhões | 0,31 |
| Imposto de Renda Pessoa Jurídica | 11,9 bilhões | 1,32 |
| Retidos na Fonte | 30,0 bilhões | 3,31 |
| Imposto sobre Produtos Industrializados | 16,0 bilhões | 1,77 |
| Imposto sobre Operações Financeiras | 3,5 bilhões | 0,39 |
| Imposto de Importação e Exportação | 6,5 bilhões | 0,72 |
| Imposto Territorial Rural | 260 milhões | 0,03 |
| Taxas Federais | 369 milhões | 0,04 |
| Orçamento Seguridade | 89,8 bilhões | 9,90 |
| Contribuição à Previdência | 46,1 bilhões | 5,09 |
| COFINS | 17,9 bilhões | 1,98 |
| CPMF | 8,1 bilhões | 0,90 |
| Contribuição sobre o Lucro Líquido | 7,2 bilhões | 0,80 |
| PIS-PASEP | 7,2 bilhões | 0,80 |
| Contribuição à Seguridade pelo Servidor Público | 2,41 bilhões | 0,27 |
| Outras Contribuições Sociais | 645 milhões | 0,07 |
| Demais | 17,3 bilhões | 1,92 |
| FGTS | 13,5 bilhões | 1,49 |
| Contribuições Econômicas | 958 milhões | 0,11 |
| Salário Educação | 2,9 bilhões | 0,32 |
| | | |
| IMPOSTOS ESTADUAIS | 67,3 bilhões | 7,42 |
| Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços | 60,9 bilhões | 6,72 |
| Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores | 4,4 bilhões | 0,49 |
| Imposto de Transmissão Causa Mortis – Doação | 278 milhões | 0,03 |
| Contribuição à Seguridade Social | 1,5 bilhões | 0,18 |
| | | |
| IMPOSTOS MUNICIPAIS | 10,9 bilhões | 1,21 |
| Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza | 4,6 bilhões | 0,51 |
| Imposto Predial e Territorial Urbano | 3,2 bilhões | 0,36 |
| Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis | 861 milhões | 0,09 |
| Taxas | 111 milhões | 0,01 |
| | | |
| TOTAL | 257,0 bilhões | 28,34 |

FONTE: Secretaria da Receita Federal

TABELA - ANEXO III

ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA 1993

Em milhões de dólares

| SITUAÇÃO ATUAL | US\$ MILHÕES | % PIB |
|---|--------------|-------|
| UNIÃO | 73.716,0 | 16,20 |
| IMPOSTOS | 38.719,0 | 8,51 |
| Comércio Exterior | 1.715,0 | 0,38 |
| Importação | 1.713,0 | 0,38 |
| Exportação | 2,0 | 0,00 |
| Produtos Industrializados | 9.647,0 | 2,12 |
| Fumo | 1.844,0 | 0,41 |
| Automóveis | 727,0 | 0,16 |
| Bebidas | 938,0 | 0,21 |
| Vinculado à Importação | 933,0 | 0,21 |
| Outros (exceto vinculados à importação) | 5.205,0 | 1,14 |
| Renda | 17.197,0 | 3,78 |
| Pessoas Físicas | 909,0 | 0,20 |
| Pessoas Jurídicas | 5.785,0 | 1,27 |
| Retido na fonte | 10.503,0 | 2,31 |
| Operações de Câmbio, Crédito e Seguro | | |
| Territorial Rural | 2.879,0 | 0,63 |
| Grandes Fortunas | 31,0 | 0,01 |
| Provisório sobre Movimentação Financeira | 7.250,0 | 1,59 |
| TAXAS | | |
| CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS | 34.997,0 | 7,69 |
| Empregados e Empregadores | 20.433,0 | 4,49 |
| COFINS | 5.028,0 | 1,11 |
| PIS/PASEP | 4.644,0 | 1,02 |
| Lucro Líquido | 3.710,0 | 0,82 |
| Salário-Educação | 994,0 | 0,22 |
| Seguridade do Servidor | 188,0 | 0,04 |
| ESTADOS | 29.936,7 | 6,58 |
| Circulação de Mercadorias e Serviços | 29.272,7 | 6,43 |
| Transmissão de Bens Imóveis "ausa Mortis" | 45,0 | 0,01 |
| Propriedade de veículos automotores | 455,0 | 0,10 |
| Adicional de Imposto de Renda | 164,0 | 0,04 |
| MUNICÍPIOS | 2.320,0 | 0,51 |
| Predial e Territorial Urbano | 1.547,0 | 0,34 |
| Serviços de Qualquer Natureza | 228,0 | 0,05 |
| Venda a Varejo de Combustíveis | 227,0 | 0,05 |
| Transmissão de Bens Imóveis "Inter Vivos" | 318,0 | 0,07 |
| TOTAL | 105.972,7 | 23,29 |

Fonte: Secretaria da Receita Federal.

TABELA – ANEXO IV

DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL
CONSTITUIÇÃO FEDERAL/88 – Art. 145 a 162
DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS – Art. 157 a 161

| ITEM | TIPO | UNIÃO | ESTADOS | MUNICÍPIOS | REGIOES N,NE,CO |
|--|---|-------|---------|------------|--------------------|
| IMPOSTOS DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO (ART. 153 e 154) | | | | | |
| I | II – Importação | 100% | - | - | - |
| II | IE – Exportação | 90% | 10% | - | - |
| III | IR – Renda e Proventos | 53% | 21,5% | 22,5%* | 3% |
| IV | IPI – Produtos Industrializados | 53% | 21,5% | 22,5%* | 3% |
| V | IOF – Operações Crédito/ Câmbio e Seguros | 100% | - | - | - |
| VI | ITR – Propriedade Territorial Rural | 50% | - | 50% | - |
| VII | IGF – Grandes Fortunas | 100% | - | - | - |
| VIII | CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira | 100% | - | - | - |
| IMPOSTOS DE COMPETÊNCIA DOS ESTADOS (ART. 155) | | | | | |
| I | ITBI – Transmissão Bens Imóveis e Doação (Causa Mortis) | - | 100% | - | - |
| II | ICMS – Circulação Mercadorias e Serviços | - | 75% | 25%* | - |
| III | IPVA – Propriedade de Veículos Automotores | - | 50% | 50% | - |
| IMPOSTOS DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS (ART. 156) | | | | | |
| I | IPTU – Predial e Territorial Urbano | - | - | 100% | - |
| II | ITBI – Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis | - | - | 100% | - |
| III | ISQN – Serviços de Qualquer Natureza | - | - | 100% | - |

A partir de 1998 15% sobre Impostos de Estados e Municípios ficam retidos para formar o FUNDEF

Fonte: Constituição Federal de 1988/Pesquisa do autor.

TABELA – ANEXO VI

EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA AS ESFERAS DE GOVERNO. PERÍODO ENTRE 1988 E 1999 EM MILHÕES DE REAIS

| ANOS | TOTAL | UNIÃO | | ESTADOS | | MUNICÍPIOS | |
|------|---------|------------|------|------------|------|------------|------|
| | | Disponível | % | Disponível | % | Disponível | % |
| 1989 | 182.183 | 100.201 | 55,0 | 52.104 | 28,6 | 29.878 | 16,4 |
| 1990 | 207.165 | 113.941 | 55,0 | 57.799 | 27,9 | 35.425 | 17,1 |
| 1991 | 184.831 | 94.449 | 51,1 | 55.079 | 29,8 | 35.303 | 19,1 |
| 1992 | 178.652 | 94.150 | 52,7 | 51.630 | 28,9 | 32.872 | 18,4 |
| 1993 | 184.463 | 101.270 | 54,9 | 49.990 | 27,1 | 33.203 | 18,0 |
| 1994 | 210.244 | 112.901 | 53,7 | 59.709 | 28,4 | 37.634 | 17,9 |
| 1995 | 228.521 | 119.517 | 52,3 | 65.814 | 28,8 | 43.190 | 18,9 |
| 1996 | 247.258 | 134.508 | 54,4 | 68.985 | 27,9 | 43.765 | 17,7 |
| 1997 | 257.424 | 145.187 | 56,4 | 69.505 | 27,0 | 42.732 | 16,6 |
| 1998 | 275.561 | 158.438 | 57,5 | 70.752 | 25,7 | 46.371 | 16,8 |
| 1999 | 306.300 | 190.900 | 62,3 | 72.300 | 23,6 | 43.100 | 14,1 |

Fonte: Revista BNDES, Rio de Janeiro, v.5 n. 10, .3-36. de,1998.
Secretaria do Tesouro Nacional/CNM

QUADRO - ANEXO I

QUADRO DE COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS (ENCARGOS) PRIVATIVOS DOS MUNICÍPIOS

- legislar sobre assuntos de interesse local;
- executar a abertura, sinalização e pavimentação de vias públicas urbanas e estradas vicinais;
- fiscalizar e executar a segurança do trânsito;
- executar e manter praças, jardins, parques públicos e hortos florestais;
- construir e manter pontes, viadutos e obras de acesso e tráfego das vias urbanas e rurais;
- legislar, fiscalizar e organizar loteamentos com a implantação de vias e praças, redes de água, energia elétrica e pavimentação;
- manter prédios públicos municipais, locar e destiná-los para aluguéis residenciais de juízes, promotores e delegados;
- doar imóveis para construção de obras e prédios públicos estaduais e federais;
- fornecer instalações para funcionamento de bancos oficiais, instituições paraestatais e repartições públicas dos demais entes federados;
- executar os serviços de operação de cemitérios e concessão de serviços funerários;
- construir e manter redes e serviços de iluminação pública no perímetro urbano das cidades;
- construir e manter redes e serviços de energia elétrica, telefonia e abastecimento de água nas comunidades agrícolas;
- fiscalizar mercados públicos, feiras livres e matadouros;
- executar os serviços de defesa do consumidor;
- instalar e operar os conselhos e serviços de defesa do emprego e renda, habitação, tutelar, infância e adolescência, pessoas carentes e idosos, educação, saúde e assistência social;
- executar obras para saneamento básico e esgoto de águas pluviais;
- executar os serviços de limpeza pública, coleta e destinação final do lixo urbano e rural;
- executar os serviços de fiscalização sanitária e de alimentos;
- executar os serviços de fomento agropecuário tais como fornecimento de insumos e adubação orgânica, defensivos, sementes e assistência técnica aos agricultores, assumidos integralmente pelos Municípios, mediante a municipalização da agricultura, que inclui também a concessão de incentivos à armazenagem de produtos agrícolas;
- prestar apoio, capacitação e treinamento de agricultores e trabalhadores urbanos e rurais, mediante a celebração de convênios ou a contratação de universidades,

escolas, institutos, entidades de serviços (SEBRAE, SENAR, SENAC, SINE, SESI, SENAI);

- prestar serviços de atendimento ao INCRA, reforma agrária e manutenção das Unidades Municipais de Cadastro
- executar e manter controle e cadastro de agricultores no ICMS;
- construir e manter bibliotecas, museus, centros e casas de cultura, praças e programas para a prática esportiva;
- executar os serviços de atendimento à Junta do Serviço Militar;
- legislar, autorizar, executar e fiscalizar serviços de transporte coletivo urbano e rural, inclusive de estudantes nos três níveis;
- autorizar, permitir e fiscalizar os serviços e tarifas de táxis;
- elaborar os planos diretores com a legislação relativa ao uso, fiscalização e parcelamento do solo urbano, posturas, serviços públicos, concessões e permissões;
- executar os serviços de assistência social de acordo com o que preconiza a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, visando atender a carentes, creches, asilos, orfanatos, albergues, realizar convênios com entidades assistenciais e outros atendimentos do gênero;
- prestar serviços de defesa civil, em situações de calamidades e emergências;
- transferir recursos financeiros, obras, equipamentos, materiais e pessoal para o funcionamento da justiça eleitoral, criminal, trabalhista, e civil, cadeias e presídios públicos, delegacias de polícia, combustíveis para viaturas da polícia civil e militar, objetivando a segurança pública, função constitucional do Estado;
- executar conjuntos habitacionais para pessoas de baixa renda e toda a espécie de atendimentos habitacionais às pessoas carentes das cidades e do interior;
- construir e manter unidades de atendimento básico em saúde, fornecer medicamentos e serviços médicos e odontológicos, com profissionais do quadro de servidores ou contratados, credenciados ou mediante a formação de consórcios intermunicipais;
- desenvolver programas de fomento, incentivos fiscais e econômicos para o desenvolvimento econômico, geração de empregos e renda, capacitação econômica das empresas, dos empresários e trabalhadores;
- executar e adotar programas de combate à poluição de fontes naturais, desmatamentos e destruição da fauna, incentivos ao reflorestamento e a preservação ambiental e dos recursos naturais.

Fonte: Constituição Federal de 1988

Confederação Nacional de Municípios – CNM

IBAMCO

QUADRO – ANEXO II

DISTRIBUIÇÃO DOS ENCARGOS POR ESFERA DE GOVERNO ATÉ 1988

| NIVEL DE GOVERNO | CATEGORIA DE GASTO |
|--|--|
| FEDERAL | Defesa Relações exteriores Comércio internacional Emissão e controle da moeda e do sistema bancário Uso de recursos hídricos Rodovias federais Planejamento regional e dos recursos naturais Correio e telegrafia Polícia federal (e em áreas de fronteira) Regulamentação da banca, moeda, relações trabalhistas, transporte interestadual, desenvolvimento urbano, minas e energia, seguro-desemprego, educação, imigração, direitos civis e dos índios Seguridade social Sistema estatístico nacional (IBGE) |
| FEDERAL E ESTADUAL (funções concorrentes) | Saúde Educação (superior, 1º e 2º graus e ensino profissionalizante) Cultura Proteção dos recursos Naturais e do meio ambiente) Agricultura Abastecimento Habitação Saneamento básico Assistência social Polícia Energia Hidroelétrica |
| MUNICIPAL | Transporte público urbano Ensino pré-escolar e 1º grau Saúde preventiva Uso do solo urbano Conservação do patrimônio histórico e cultural |

QUADRO – ANEXO III

DISTRIBUIÇÃO ATUAL DOS ENCARGOS POR ESFERA DE GOVERNO

| NÍVEL DE GOVERNO | CATEGORIA DE GASTO |
|------------------|--|
| FEDERAL | <ul style="list-style-type: none"> • Defesa • Relações exteriores • Comércio internacional • Emissão e controle da moeda e do sistema bancário • Uso de recursos hídricos • Rodovias federais * • Correios e telégrafos • Polícia federal • Regulamentação da banca, moeda, relações trabalhistas, transporte interestadual, minas e energia, seguro-desemprego, educação superior, imigração, direitos civis e dos índios • Seguridade social • Sistema estatístico nacional (IBGE) |
| ESTADUAL | <ul style="list-style-type: none"> • Educação 2º grau e ensino profissionalizante ** • Infra-estrutura* • Abastecimento ** • Políticas Públicas* • Segurança pública ** |
| MUNICIPAL | <ul style="list-style-type: none"> • Transporte público urbano/Trânsito • Ensino infantil e fundamental • Saúde ** • Assistência Social • Uso do solo urbano • Conservação do patrimônio histórico e cultural • Proteção dos recursos naturais e de meio ambiente** • Desenvolvimento urbano, planejamento regional e dos recursos naturais*** • Agricultura** • Habitação** • Saneamento Básico** • Programas de Emprego e Renda** • Telefonia/energia elétrica, água e saneamento rural** |

Quadro atual dos Encargos e Competências

Fonte: Confederação Nacional de Municípios – CNM/Pesquisa do autor

Legenda: * funções concorrentes: União e Estados

** funções concorrentes: Estados e Municípios

*** funções concorrentes: União, Estados e Municípios

QUADRO – ANEXO IV

ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA

SOCIAL NO BRASIL

| POLÍTICAS | ESFERAS DE GOVERNO RESPONSÁVEL | FORMA DE FINANCIAMENTO |
|-----------------------|--|---|
| 1. Previdência Social | Governo Federal(MPAS/INSS) | - Contribuições sociais; sobre os salários (empregado e empregador) <ul style="list-style-type: none"> • sobre o faturamento • (FINSOCIAL) • sobre o lucro • recursos de concursos de prognósticos - Receitas gerais da União |
| 2. Saúde | Governos Federal, estaduais e municipais | - Contribuições Sociais - Receitas gerais da União - Recursos dos orçamentos dos Estados, DF e Municípios |
| 3. Assistência Social | Governos Federal, estaduais e municipais | - Contribuições Sociais - Receitas gerais da União - Recursos dos orçamentos dos Estados, DF e Municípios |
| 4. Seguro-Desemprego | Governo Federal (Ministério do Trabalho) | - Fundo de Amparo ao Trabalhador <ul style="list-style-type: none"> • contribuição sobre o faturamento (PIS/PASEP) • retorno das aplicações |
| 5. Educação | Governos federal, estaduais e municipais | - Vinculação mínima de receitas de impostos: União (18%); Estados, DF e Municípios (25%) - Contribuição sobre os salários – empregador (Salário-Educação) |
| 6. Habitação | Governos Federal, estaduais e municipais | - Contribuição sobre os salários – empregador (FGTS) - Recursos dos orçamentos da União, Estados e Municípios |

Fonte: Azeredo (1992).